



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

FORMA A-54

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 219/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE CHUMATLÁN,
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 seis de enero de dos mil veinte, se da cuenta al **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, con el estado procesal que guarda el expediente al rubro indicado. Conste.

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

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

Por principio de cuentas, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 20, fracción II¹, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor está facultado para decretar el sobreseimiento, incluso antes de concluya la instrucción, cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia. Esto se robustece con el criterio jurisprudencial siguiente:

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

Al respecto, la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19, sino también los que puedan emanar del conjunto de normas que la integran y de

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

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

² Tesis 31/96, Jurisprudencia, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, junio de 1996, página 392, registro: 200108.

las bases constitucionales que la rigen, siendo aplicable a este respecto la tesis de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delimitan su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional."³

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

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

Por escrito presentado el siete de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Municipio de Chumatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo de la referida entidad federativa, a fin de controvertir lo siguiente:

"1).- Del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al municipio de Chumatlán, Veracruz, por el concepto de **Ramo General 33, y en lo particular a:**

a.-Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total de \$1,201,291.61 (Un millón doscientos un mil doscientos noventa y un pesos 61/100 M.N.). Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2).- Se reclama del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la omisión 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 ha sido omiso en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular a:

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

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

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

⁵ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 219/2019

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

a.- Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total de **\$1,201,291,61 (Un millón doscientos un mil doscientos noventa y un pesos 61/100 M.N.)**.

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

3).- 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 participaciones que corresponden al municipio que represento provenientes del Fondo por el

concepto de Ramo General 33, y en lo particular a:

a.- Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total de **\$1,201,291.61 (Un millón doscientos un mil doscientos noventa y un pesos 61/100 M.N.)**

Así como también se le condene 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 vigente al momento en que se dicte la resolución respectiva, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

Por su parte, el Municipio actor aduce que la omisión de pago impugnada corresponde a los meses de agosto, septiembre y octubre; tal como se advierte de la siguiente transcripción:

"[...] El Acuerdo en el que se da a conocer la distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF para el ejercicio 2016 y en la página 20 (sic) la Gaceta Oficial citada se asigna a Chumatlán, Veracruz, un monto de **\$5'209,506.00 (Cinco millones doscientos nueve mil quinientos seis pesos 00/100 M.N.)** y en el artículo décimo, de dicho acuerdo en la página 25 dice muy claro que ese monto será entregado por el estado (sic) a los municipios mensualmente en los primeros diez meses con la calendarización siguiente: **8 de febrero, 7 de marzo, 7 de abril, 7 de mayo, 7 de junio, 7 de julio, 5 de agosto, 7 de septiembre, 7 de octubre y 7 de noviembre de 2016.** Conforme al calendario anterior, el Gobierno del Estado de Veracruz ha sido omiso en depositar al Ayuntamiento de Chumatlán, Ver., las siguientes cantidades:

MES	FECHA LIMITE DEPÓSITO	MONTO ORIGINAL	DEDUCCIÓN FAIS (F977)	MONTO NETO NO DEPOSITADO
AGOSTO	7 DE SEPTIEMBRE DE 2016	\$520,951.00	\$120,519.13	\$400,431.87
SEPTIEMBRE	7 DE OCTUBRE DE 2016	\$520,951.00	\$120,519.13	\$400,431.87
OCTUBRE	4 DE NOVIEMBRE DE 2016	\$520,947.00	\$120,519.13	\$400,427.87
Total				\$1,201,291.61

[...]"

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

El veinte de agosto de dos mil diecinueve se admitió la demanda; posteriormente, el treinta y uno de octubre siguiente se recibió la contestación respectiva, la cual fue acordada en proveído de cinco de noviembre, señalándose

como fecha para la celebración de audiencia de ofrecimiento de pruebas y alegatos el siete de enero de esta anualidad.

En esa tesitura, de la transcripción de los actos impugnados, se desprende que la presente controversia constitucional se promovió para impugnar la retención de recursos federales, en específico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de intereses generados por la omisión de entrega de dichos recursos.

Lo anterior, aduciendo que los recursos de origen federal que le corresponden no han sido integrados a la hacienda municipal, lo que hace depender de la transgresión directa de ordenamientos distintos a la Constitución General de la República, como son la Ley de Coordinación Fiscal Federal, así como del Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los municipios de Veracruz, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

En ese tenor, el municipio actor pretende que se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo local de entregar a los municipios los recursos que la Federación le proporciona, bajo la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales y locales; lo cual, conforme al más reciente criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es insuficiente para considerar procedente la presente controversia constitucional, porque en todo caso, el planteamiento debería evidenciar una relación entre esos actos impugnados y la afectación al ejercicio directo e inmediato a una competencia de ese municipio indicada en la Norma Fundamental.

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



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 219/2019

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

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

Luego, aunque el municipio accionante menciona que con la omisión de entrega o retención de recursos federales se vulnera el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que 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 es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional, en tanto la citada porción no contiene una atribución, facultad o competencia exclusiva a favor de los municipios, sino una cláusula sustantiva que alude a la forma en la que se integra la hacienda pública municipal, haciendo una remisión, precisamente, a la legislación local, lo que robustece la conclusión de que se manifiestan transgresiones no susceptibles de abordarse en controversia constitucional.

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

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

Es decir, el municipio actor nunca pone en duda que la facultad de ministrar los recursos respectivos corresponda al Poder Ejecutivo demandado de la entidad, tampoco aduce que éste ejerce facultades exclusivas de las autoridades municipales. Por el contrario, el único aspecto a dilucidar es de mera legalidad, en

el sentido de determinar si los montos le fueron transferidos o no a sus cuentas bancarias en el plazo legal conducente.

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

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

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

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

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



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 219/2019

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

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

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

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

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

Por las razones expuestas, se

ACUERDA

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

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

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien actúa con la Maestra Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

Juan Luis González Alcántara Carrancá

Carmina Cortés Rodríguez

Esta hoja corresponde al proveído de seis de enero de dos mil veinte, dictado por el Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 219/2019, promovida por el Municipio de Chumatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave. Conste.