



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE SOCHIAPA, VERACRUZ DE
IGNACIO DE LA LLAVE
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

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

En la Ciudad de México, a veinticuatro de febrero de dos mil veinte, se da cuenta al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

Table with 2 columns: Constancias, Registro. Row 1: Escrito y anexos de Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien se ostenta como Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 042379

Documentales depositadas en la oficina de correos de la localidad el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve y recibidas el doce de diciembre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Conste.

Ciudad de México, a veinticuatro de febrero de dos mil veinte.

Agréguense al expediente, para que surtan efectos legales, el escrito y anexos de cuenta del Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a quien se tiene por presentado con la personalidad que ostenta1, dando contestación a la demanda de controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo de la entidad.

En consecuencia, se tiene al promovente señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, designando delegados y ofreciendo como pruebas las documentales que acompaña a su escrito, así como la presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 82, 10, fracción II3, 11, párrafos primero y segundo4, 26, párrafo primero5, 316 y 327 párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política

1 De conformidad con la documental que al efecto exhibe y conforme a lo dispuesto en los artículos 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, que establecen:

Artículo 17. La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la Entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable.

Artículo 15. El titular de la Secretaría tendrá las facultades siguientes: [...]

XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al Gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativo, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este Reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar jueces o magistrados, e interponer todo tipo de recursos; [...]

2 Artículo 8. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

3 Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; [...]

4 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.

5 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, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. [...]

6 Artículo 26. Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. [...]

7 Artículo 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

8 Artículo 32. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. [...]

de los Estados Unidos Mexicanos, así como 305^º del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1^º de la citada ley.

No obstante, 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 II¹⁰, de la ley reglamentaria de la materia, el Ministro instructor está facultado para decretar el sobreseimiento, incluso antes de que concluya la instrucción, cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia.

Esto se robustece con el criterio jurisprudencial siguiente:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE 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.” Siguiese 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 invocarla. 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.”¹¹

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 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

⁹ Artículo 305. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengani, 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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: [...]

¹² Tesis 31/96, Jurisprudencia, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, junio de 1996, página 292, registro: 200100.



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

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.¹²

Ahora bien, en el caso ha sobrevenido la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII¹³, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)¹⁴ 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 doce de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Municipio de Sochiapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional contra el Gobernador y el Secretario de Finanzas de la referida entidad federativa, a fin de controvertir lo siguiente:

"Las entregas retenidas por parte del demandado, de las Aportaciones Federales (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FISDMF) que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a las ministraciones de los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, resultando la cantidad de \$892,325.00 (Ochocientos noventa y dos mil trescientos veinticinco pesos 00/100 M.N.), suma no enterada hasta la fecha de presentación de la presente demanda, más los intereses generados desde su retención y la generación hasta la fecha que se dé puntual entrega, conforme a lo previsto en los artículos 35 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal y 19 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como la omisión en la entrega de las cantidades remanentes por un monto de \$144,583.29 (Ciento cuarenta y cuatro mil quinientos ochenta y tres pesos 29/100 M.N.) que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número f-998, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y diversos municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de Veracruz y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, S.A.-Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria."

Mediante proveído de trece de agosto de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo y turnarlo al suscrito como instructor del procedimiento. Posteriormente, por auto de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve se admitió el escrito inicial y se tuvo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo de la entidad.

¹² 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.
¹³ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [. . .]
¹⁴ 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: [. . .]
j) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; [. . .]

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 de los remanentes de bursatilización, que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de administración y pago número F-998, por la cantidad de \$144,583.29 (Ciento cuarenta y cuatro mil quinientos ochenta y tres pesos 29/100 M.N.), y 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 el 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 y en el contrato correspondiente al Fideicomiso número F/998.

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

Esto es, de la sola lectura de la demanda, es factible advertir que la *litis* que pretende el municipio actor se resuelva a través de una controversia constitucional, es de 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



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

si se han realizado o no los pagos, en los términos y plazos previstos por normas de mera legalidad.

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

En esa tesitura, 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 concepto 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, 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



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

el solo cumplimiento de plazos previstos en normas secundarias, el cual únicamente redundará en el pago de recursos, sin que tenga relación con aspectos de carácter competencial, por lo cual se traduce, en el mejor de los casos, en una violación indirecta a la Constitución Federal.

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

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

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

Por las razones expuestas, se

ACUERDA

PRIMERO. Se sobresee en la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Sochiapa, 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 veinticuatro de febrero de dos mil veinte, dictado por el Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 284/2019, promovida por el Municipio de Sochiapa, Veracruz de Ignacio de la Llave. Conste.