

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 69

Tomo II

Agosto de 2019

Primera Sala

México 2019

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y FORMACIÓN EDITORIAL DE ESTA GACETA
ESTUVIERON A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA COORDINACIÓN
DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 69

Tomo II

Agosto de 2019

Primera Sala

México 2019

DIRECTORIO

**Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis**

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministros Luis María Aguilar Morales
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Javier Laynez Potisek

Ministros Yasmín Esquivel Mossa
José Fernando Franco González Salas
Eduardo Medina Mora I.
Alberto Pérez Dayán

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

PRINCIPIO DE IGUALDAD. EL DELITO DE DESACATO A UNA SENTENCIA DE AMPARO, PREVISTO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 267 DE LA LEY DE LA MATERIA, CON RELACIÓN AL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL PRECEPTO, NO LO VULNERA.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5971/2018. 6 DE MARZO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que el recurso se interpuso en contra de una sentencia pronunciada por un Tribunal Colegiado en amparo directo, cuya resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Oportunidad del recurso.** El recurso de revisión se interpuso en tiempo y forma, ya que la sentencia recurrida se notificó por lista al

quejoso, el veinte de agosto de dos mil dieciocho;¹³ por lo cual, surtió efectos el veintiuno siguiente, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo.

Así, el plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del veintidós de agosto al cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, sin contar veinticinco y veintiséis de agosto, así como el primero y dos de septiembre, por haber sido inhábiles –sábados y domingos–, conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.

Como de autos se desprende que el recurso de revisión se depositó el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, en el Buzón Judicial de la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, su interposición resultó oportuna.

TERCERO.—Cuestiones necesarias para resolver el asunto. Para su comprensión, se sintetizan los conceptos de violación, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios que expresó el recurrente:

I) Conceptos de violación. En la demanda de amparo, el quejoso señaló con ese carácter:

1) El artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo, es inconstitucional, al contravenir lo previsto en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional; en concreto, el principio de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad, por describir dos conductas delictivas distintas con una misma sanción, sin establecer una pena concreta para cada una de ellas, quedando al arbitrio del juzgador imponer la pena que considerare aplicable, sin precisar la conducta; además, se trata de dos hipótesis en atención a la jerarquía de quien deba hacer cumplir la ejecutoria, con relación a quien no la cumple, y por tanto, no se les pueden imponer las mismas sanciones.

Se destacó que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, consideró, entre otras cuestiones, que exige que la descripción de los tipos penales debe ser precisa y sin ambigüedades, con la finalidad de que se advierta con claridad cuál es la conducta sancionable y cuál es la pena aplicable para que el particular no quede sujeto a la arbitrariedad del

¹³ Cuaderno del juicio de amparo directo ***** . Foja 112.

juzgador, al aplicar la ley. Lo que se contiene en las tesis de rubros: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR." y "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."

Al aplicarse al quejoso la fracción I del artículo 267 de la Ley de Amparo, se transgredió en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1o. y 133 constitucionales, con relación al 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no se respetó el principio pro persona.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, señaló que el principio de legalidad, en sus vertientes de taxatividad y exacta aplicación de la ley penal, exige que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras, describan con precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Por tanto, si el artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo, establece dos conductas, esto es, el que incumpla una sentencia de amparo o que no la haga cumplir; y prevé la misma sanción para ambas, vulnera el principio de exacta aplicación de la ley. En el caso, resultaron aplicables ambas hipótesis, en atención a que el quejoso y su cosentenciada, tuvieron la calidad de presidente municipal y tesorera, respectivamente; cargo que se ejerció con facultades legales distintas, por lo que la segunda fue quien debió hacer cumplir la determinación jurisdiccional.

El presidente municipal, durante su administración, ejerce las facultades constitucionales previstas por el artículo 115 de la Constitución Federal, así como 110 y 112 de la Constitución del Estado de Morelos, y las previstas por las leyes ordinarias y reglamentarias. Siendo que el tesorero, no forma parte de la estructura constitucional del Municipio. Por lo que las conductas eran lógicamente diferentes, tratándose de las faltas y delitos cometidos en el ejercicio de la administración pública y, por tanto, debían ser sancionadas de manera distinta por la ley penal.

2) Es inconstitucional la fracción I del artículo 267 de la Ley de Amparo, al establecer una sanción igual para los sujetos, que en el caso, se trató de servidores públicos que incumplieron una sentencia de amparo o no la hicieron cumplir; por tanto, se vulneró el principio de igualdad, al tratarlos de manera igual.

Los artículos 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen que los Estados deberán adoptar cualquier tipo de medidas, incluidas las legislativas, para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluido el de igualdad; los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señalan que los Estados parte del Tratado, se comprometen a respetar y garantizar los derechos previstos en la misma, incluido el principio de igualdad, lo que implica que se deberán llevar a cabo las medidas legislativas o de otro carácter, que fueren necesarias para el efectivo goce y ejercicio de tales derechos. Al respecto, se invocó la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte, de título y subtítulo: "IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

3) Tanto el Juez de Distrito como el tribunal de alzada, se pronunciaron de manera general y conjunta con relación a las pruebas con las que se acreditó la conducta, el dolo y la responsabilidad penal, tanto del quejoso como de su cosentenciada. En el juicio de amparo, no existió constancia mediante la que se hubiera requerido al quejoso, en su calidad de superior jerárquico, para que cumpliera la sentencia de amparo.

4) Fue incorrecta la valoración de pruebas, porque de las mismas se advertía la ausencia del dolo. El Ministerio Público no aportó pruebas, sino que consintió las actuaciones del juicio de amparo a cumplimentar, que si bien demostraron la conducta de no hacer, no acreditaron el dolo ni la forma de participación, tanto del quejoso como de su cosentenciada.

En los agravios que se expresaron ante el tribunal de alzada, se manifestó:

- De acuerdo a la naturaleza jurídica del ejercicio de la acción penal, la Suprema Corte consignó ante el Juez de Distrito al indiciado, por lo que el Ministerio Público no intervino en una etapa de investigación del delito, pues así está previsto por la facultad extraordinaria que tiene el Alto Tribunal; sin embargo, ello no era impedimento para que el Ministerio Público solicitara la reclasificación del delito, de los hechos y ofreciera pruebas en la instrucción, para demostrar los hechos constitutivos de los elementos del delito. De realizarse esas actuaciones, se tendría que no se incumplió la sentencia de amparo.

- La Suprema Corte, resolvió en el incidente que *****; en su calidad de presidente municipal, incurrió en incumplimiento de la sentencia de amparo; pero no determinó que "no se hizo cumplir una sentencia de am-

paro", pues consideró que debió clasificarse en la causa penal e instruir al procesado por esa conducta y formular la acusación en ese sentido, pero no por la misma conducta que se le atribuyó a la tesorera municipal, en desacato a una sentencia de amparo.

- No puede considerarse que el acto procesal de requerir el Juez de Amparo a las dos autoridades responsables (tesorera municipal y presidente municipal) el cumplimiento de la sentencia de amparo, integren los elementos del delito en estudio; pues de acuerdo a sus facultades reglamentarias, sus funciones son diferentes; por tanto, la reclasificación de los hechos y del delito era razonable, de tal manera que el requerimiento del Juez de Distrito para que se diera cumplimiento a la ejecutoria de amparo, no era el requerimiento para que el presidente municipal, como superior jerárquico, lo cumpliera, porque no es su facultad reglamentaria.

Argumentos que se calificaron de infundados por el tribunal de alzada, quien al igual que el Juez de instancia, establecieron que la conducta que desplegó el quejoso, fue la omisión en que incurrió de no hacer cumplir la ejecutoria de amparo, en su calidad de superior jerárquico. Pese a que el tribunal de apelación atendió a diversos medios de prueba por las que el quejoso requirió a la tesorera municipal el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, declaró que eran insuficientes para desvirtuar la responsabilidad penal; por ello, la valoración resultó incorrecta.

En el pliego de conclusiones, el Ministerio Público señaló, de manera general y conjunta, tanto la conducta como el dolo de ambas autoridades responsables, sin precisar en qué consistió cada uno y de qué forma quedó probada.

II) Consideraciones del Tribunal Colegiado. Se calificaron de inoperantes los conceptos de violación, por las razones siguientes:

- El proceso penal, tuvo origen en la consignación directa que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el Juez de Distrito, con motivo de lo resuelto en el incidente de inejecución de sentencia **766/2014**, por desacato a una sentencia de amparo, de conformidad con la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, para que fuera sancionado por la desobediencia atribuida, en términos de lo previsto en el artículo 267 de la Ley de Amparo.

- Por esa circunstancia, tanto el Juez de la causa como el tribunal de alzada, de manera innecesaria analizaron los elementos del delito que se atribuyó al quejoso, porque la actuación del Juez era meramente sancionadora,

ya que en el incidente de inejecución se determinó que el quejoso incurrió en responsabilidad, al no acatar una ejecutoria de amparo. Determinación respecto de la cual, no existe medio de impugnación.

- Si bien se reclamó la sentencia del Tribunal Unitario, de lo que en realidad se dolió el quejoso, fue de la determinación que asumió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que ordenó su destitución en el cargo de presidente municipal, por no acatar una ejecutoria de amparo; omisión que se trató de un hecho punible, sancionado por el artículo 267 de la Ley de Amparo.

- En cuanto al planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo; si bien la sanción prevista en ese numeral, fue aplicada por el Juez de la causa, ello fue con motivo de la consignación directa que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya decisión era inatacable. Por ello, no se estudió ese motivo de inconformidad.

- Con relación a la penalidad impuesta al quejoso, se estimó que si bien se podría analizar; sin embargo, no procedía su examen, porque se le impuso la pena mínima, y ningún beneficio mayor se podía obtener.

III) Agravios. El recurrente expresó con ese carácter, los siguientes argumentos:

1) Se reiteraron los planteamientos que se formularon como conceptos de violación, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo, en el sentido de que vulneró el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previsto en el artículo 14 constitucional. Estudio que omitió el Tribunal Colegiado.

2) Eran incorrectas e infundadas las consideraciones del Tribunal Colegiado, ya que desconocían y hacían nugatorios los derechos que tenían las personas en un proceso penal, previstos por los artículos 14, 16, 17 y 20 constitucionales, como la defensa adecuada, el debido proceso, la recepción de pruebas, y el análisis de los elementos del delito, a efecto de establecer la responsabilidad penal del acusado.

3) Era incorrecto e infundado que la consignación al Juez de Distrito, fuera para efectos sancionadores, ya que ello carecía de fundamento en el sistema jurídico mexicano.

4) Era equivoco que el Tribunal Colegiado precisara que como las decisiones de la Suprema Corte eran inatacables, una vez decretada la condena, el sentenciado no tenía derecho a impugnarla.

Del artículo 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advertía la existencia de una garantía primordial que debía respetarse en el marco del debido proceso penal, que consistía en permitir que una sentencia adversa pudiera ser revisada por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica; prerrogativa que sólo se satisfacía a través de la existencia de un medio de impugnación procesal en el que se revisara dicha sentencia. Por tanto, afirmar que el sentenciado no tenía el derecho a la revisión de la resolución condenatoria, violaba el derecho humano a recurrir el fallo ante un Juez o tribunal superior, establecido en el dicho artículo, toda vez que se vedaba al sentenciado la oportunidad de que la decisión adoptada por el juzgador de primer grado, fuera revisada por su superior, con lo que se violentaba su derecho de defensa, al impedir la corrección de posibles errores que podrían ocasionar un perjuicio indebido a sus intereses.

Al respecto, se estimó aplicable la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte, de título y subtítulo: "SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO SUMARIO. LOS PRECEPTOS QUE NIEGUEN AL SENTENCIADO LA POSIBILIDAD DE RECURRIRLA, SON CONTRARIOS A LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

El Tribunal Colegiado no fundó ni motivó su resolución, en términos del artículo 16 constitucional, con relación a que el juzgador sólo debía sancionar, sin realizar el análisis del delito ni del material probatorio.

El artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, imponía a la autoridad judicial, la obligación de examinar si en el caso concreto se encontraban acreditados los elementos del delito relativo (elementos del tipo, antes de su última reforma).

De la interpretación armónica de ambos preceptos, se concluía que para cumplir con dicha obligación constitucional, era necesario que la autoridad judicial precisara cuáles eran los elementos cuya actualización exigía la figura delictiva correspondiente; con qué pruebas se acreditaba cada uno de ellos, y qué valor les correspondía a éstas, de acuerdo con la ley adjetiva; y cuáles eran los preceptos legales aplicables al caso, así como todas aquellas circunstancias que se tuvieron en consideración para ello, precisando la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

No era factible declarar inoperante el planteamiento de inconstitucionalidad, bajo el argumento de que la consignación la realizó la Suprema Corte,

pues únicamente se trataba de una facultad extraordinaria que de origen correspondía al Ministerio Público. Se hizo referencia a la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte, de título y subtítulo: "EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

5) Se reiteraron los argumentos que se plantearon como conceptos de violación, en los que se destacó que de la lectura del precepto legal reclamado, se obtenían dos tipos penales que contenían diversos elementos que integraban el delito de desacato a una sentencia de amparo; destacando que requería una calidad en el sujeto activo, al tratarse de la autoridad obligada a cumplir la sentencia de amparo, y no la cumplía, o no la hacía cumplir. Y, para efectos del incidente de inejecución de la sentencia de amparo, la conducta de los servidores públicos señalados como autoridades responsables, era suficiente para concluir en el desacato a la ejecutoria de amparo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvió el incidente que dio materia a la causa penal y determinó que el quejoso, en su calidad de presidente municipal, incurrió en incumplimiento a la sentencia de amparo, pues así lo ameritaba el proceso constitucional de origen; sin embargo, era fundamental diferenciar entre la decisión judicial sobre desacato, a la sentencia de amparo y la conducta tipificada como delito.

Los tipos penales de referencia, vulneraban el artículo 14 constitucional, que prevé el derecho de legalidad en sus vertientes de taxatividad y exacta aplicación de la ley penal, pues la norma impugnada no era clara, precisa y exacta respecto de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, dado que establecían con ambigüedad, respecto de la única sanción penal que se podía aplicar a quienes realizaran, respectivamente, cada una de las dos conductas típicas. Y en este sentido debió pronunciarse el Tribunal Colegiado.

El precepto no cumplía con el mandato relativo a que la ley penal fuera cierta, estricta y concreta para el hecho que se tratara, con el objeto de dar seguridad jurídica a los gobernados y evitar arbitrariedades gubernamentales y, por tanto, inobservaba los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.

En ese sentido, el legislador no emitió una norma clara, precisa y exacta, respecto de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; con lo que se violentó el principio de taxatividad, que exige un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, con lo que se dificultaba la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley —el tipo— y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

6) La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que de conformidad con el artículo 22 constitucional, la gravedad de la pena debía ser proporcional a la del hecho antijurídico y el grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que para establecer las penas, debían tomarse en cuenta no sólo el bien jurídico, sino además, los elementos que permitían al Juez aplicar la norma de manera clara y precisa, de forma que el sentenciado conociera el delito por el que había sido condenado. Lo que se desprendía del criterio de título y subtítulo: "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO."

CUARTO.—**Procedencia del recurso.** Debe analizarse si es o no procedente el recurso de revisión, y si se acreditan los requisitos de importancia y trascendencia a que hace alusión el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los puntos primero y segundo del Acuerdo General Plenario Número 9/2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de dos mil quince.

Así, la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

Conforme a la exposición de motivos de la reforma constitucional a dicho numeral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de mil novecientos noventa y nueve, se advierte que las facultades discrecionales otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre

la procedencia del recurso de revisión interpuesto contra sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, tienen por objeto que este Alto Tribunal deje de conocer de aquellos asuntos en los que no deba entrar al fondo para fijar un criterio de importancia y trascendencia; por lo cual, el precepto legal pretende fortalecer el carácter de máximo órgano jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en congruencia con el carácter uni-instancial del amparo directo, a fin de que sólo por excepción, pueda ser tramitada y resuelta la segunda instancia, pero acotada sólo a aquellos casos que resulte imprescindible la intervención de este Alto Tribunal.

En otras palabras, tratándose de juicios de amparo directo, por regla general, no procede el recurso de revisión y sólo por excepción será procedente.

Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Plenario Número 9/2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de dos mil quince, cuyo punto primero establece que el recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:

"a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y

"b) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia."

Luego, en ningún otro caso procederá el recurso de revisión en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en amparo directo.

En lo relativo a los requisitos de "importancia y trascendencia", el punto segundo del citado acuerdo plenario, señala:

"SEGUNDO. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del punto inmediato anterior, se advierta que

aquella dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

"También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación."

En ese orden de ideas, se surte la procedencia del recurso de revisión, al observarse de la reseña que se hizo del asunto, que en la demanda de amparo y en los agravios que se expresaron, existen planteamientos con relación a la constitucionalidad de la fracción I, del artículo 267, de la Ley de Amparo, por estimarse que vulnera el principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, así como el principio de igualdad; propuestas cuyo estudio se omitió en la resolución recurrida.

Por lo que, se actualiza un genuino tópico de constitucional, relativo a la regularidad constitucional del artículo 267, fracción I, con relación al último párrafo, del mismo numeral, de la Ley de Amparo, cuyo estudio fue soslayado por el Tribunal Colegiado.

Máxime que el problema de constitucionalidad planteado, entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, porque no existe jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el problema de fondo, que consiste en definir si el citado precepto transgrede o no el contenido de la Ley Fundamental.

Sin que sea materia de análisis en la revisión, el tópico relativo a que el Tribunal Colegiado no fundó ni motivó su resolución, en términos del artículo 16 constitucional, al omitir analizar los conceptos de violación en los que se combatió la condena decretada, a fin de que se analizaran las pruebas recabadas, así como los elementos del delito y la responsabilidad penal del acusado; lo que se dijo contrario al artículo 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no permitir que una sentencia adversa pudiera ser revisada por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, y que sólo se satisface a través de la existencia de un medio de impugnación procesal en el que se revisara dicha sentencia.

Ello, porque los argumentos no encierran genuinos tópicos de constitucionalidad, sino que se trata de temas de legalidad, ya que están dirigi-

dos a controvertir la falta de fundamentación y motivación de la resolución recurrida.¹⁴

Y si bien podría considerarse como tema de constitucionalidad, para efectos de la procedencia del amparo directo en revisión, la confronta que hizo el recurrente respecto del artículo 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, frente a la omisión del Tribunal Colegiado de examinar sus conceptos de violación, en los que se controvertió la condena decretada en su contra, a partir del indebido análisis de las pruebas recabadas y bajo la idea de que no se acreditaron los elementos del delito ni la responsabilidad penal; determinación que se estimó hacía nugatorio el derecho a contar con un medio de impugnación procesal, en el que se revisara la sentencia condenatoria por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. Lo cierto era que el quejoso ejerció su derecho a recurrir la sentencia de primer grado ante un tribunal superior.

Ello, porque el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, dictó sentencia de condena en contra del quejoso, por considerarlo penalmente responsable del delito previsto y sancionado por el artículo 267, fracción I, con relación a su último párrafo, de la Ley de Amparo, por el que le impuso una pena de ***** años de prisión y ***** días de multa.

En contra de esa resolución, interpuso recurso de apelación, del que conoció el Primer Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito, y en resolución de veintidós de enero de dos mil dieciocho, modificó la sentencia recurrida.

Además, respecto del tema de constitucionalidad que se propone, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha tenido oportunidad, en otras ocasiones, de abordar el derecho humano contenido en el artículo 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente sobre el debate de si el juicio de amparo se erige como el recurso ordinario que prevé dicha convención.

¹⁴ De conformidad con el artículo sexto transitorio de la nueva Ley de Amparo, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley vigente, es aplicable al caso la tesis jurisprudencial 1a./J. 56/2007, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE ADUZCAN CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD."

Datos de identificación: Novena Época. Instancia Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia común, página 730.

Al respecto, la Primera Sala estableció que dicho numeral convencional, preveía el derecho a la revisión del fallo por una instancia superior, de la que no participaba el juicio de amparo, ya que era un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución o la Convención Americana, y no un mecanismo de segunda instancia (recurso) que sirviera de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso.

Y el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, precisó que el juicio de amparo directo, no era un recurso ordinario, sino un juicio extraordinario de protección de derechos humanos, concebido para otros fines y con una función distinta al derecho de las personas condenadas por la comisión de un delito, a recurrir el fallo ante un Juez superior.

Ilustran lo anterior, la tesis aislada 1a. CXXXIX/2017 (10a.),¹⁵ de esta Primera Sala, y la jurisprudencia P/J. 1/2018 (10a.),¹⁶ del Tribunal Pleno, de títulos, subtítulos y textos siguientes:

"TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO. Si bien los derechos mencionados giran en torno al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho. Ahora bien, en cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha establecido que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 'Pacto de San José', reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la convención citada; el mismo tribunal interamericano precisó que el recurso consagrado en el aludido artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, en el artículo 8.2 h), del mismo tratado. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión, es de suma relevancia para entender cuándo se está en presencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido

¹⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 498.

¹⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 5.

proceso, y cuándo se está ante la exigencia del derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional, por tanto, el juicio de amparo debe considerarse como un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución y la Convención Americana, y no como un mecanismo de segunda instancia, esto es, un recurso que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso."

"APELACIÓN. EL ARTÍCULO 199, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE MORELOS, VIGENTE HASTA EL 30 DE ABRIL DE 2014, VIOLA EL DERECHO A RECURRIR SENTENCIAS CONDENATORIAS. Los artículos 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que integran el parámetro de regularidad constitucional, reconocen el derecho de los condenados por la comisión de un delito a recurrir el fallo ante un Juez superior. Como no se especifica que el derecho sea sólo de los sentenciados a una pena privativa de libertad, se debe concluir que es un derecho que asiste a todos los condenados, sin importar el tipo de sanción penal que les sea impuesta. Ahora bien, el artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, vigente hasta el 30 de abril de 2014, viola el derecho a recurrir sentencias condenatorias al impedir que sean apelables las sentencias en las que no se imponga una pena de prisión o que autoricen la sustitución de la pena privativa de libertad. No obsta a lo anterior, que en contra de estas sentencias proceda el juicio de amparo directo, porque éste no es un recurso ordinario, sino un juicio extraordinario de protección de derechos humanos, concebido para otros fines y con una función distinta."

Por tanto, el tópico de constitucionalidad propuesto, no cumple con el segundo de los requisitos de procedencia para el recurso de revisión extraordinario; esto es, que su resolución implique el pronunciamiento de un criterio de importancia y trascendencia.¹⁷

QUINTO.—**Estudio de fondo.** En los conceptos de violación, se planteó que el artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo, era contrario al artículo 14 constitucional, esencialmente porque vulneraba el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad; y además, violaba el principio de igualdad. Propuestas que no fueron analizadas en la resolución recurrida, lo que se reclamó en los argumentos de agravio que se expresaron.

¹⁷ En similares términos esta Primera Sala resolvió el amparo directo en revisión **4833/2018**.

En ese orden de ideas, el análisis de constitucionalidad se realizará en suplencia de la queja deficiente, en términos de la fracción III, inciso a), del artículo 79 de la Ley de Amparo.

Así, en primer lugar, se analizará la propuesta relativa a la taxatividad de la norma; y en segundo término, la relativa a la violación al principio de igualdad.

I. En el primer caso, el estudio parte de la siguiente interrogante:

¿El artículo 267, fracción I, con relación al último párrafo, del mismo numeral, de la Ley de Amparo, contempla dos conductas delictivas distintas con una misma sanción, sin que prevea una sanción concreta para cada una de las conductas, por lo que el tipo penal resulta ambiguo en contravención al derecho fundamental de exacta aplicación de la ley y deja al arbitrio de la autoridad judicial imponer la pena correspondiente?

La respuesta es en sentido negativo. Por tanto, son infundados los agravios que expresó el recurrente, en los que se reitera la propuesta de inconstitucionalidad del artículo 267, fracción I, con relación al último párrafo, de la Ley de Amparo, pues no viola el principio de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad.

En efecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se pronunció con relación a esa propuesta concreta, al resolver el amparo directo en revisión **4833/2018**, por unanimidad de cinco votos, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, presentado bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y se sostuvo la constitucionalidad de la norma; por lo que se procede a reiterar esos argumentos.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto del derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, en el sentido de que no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los que se especifiquen los elementos respectivos, sean claros, precisos y exactos.

También se ha precisado que la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas, pues se ha considerado que las leyes deben incluir todos sus elementos, carac-

terísticas, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.¹⁸

Con relación al principio de taxatividad, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad **95/2014**,¹⁹ consideró que ese principio constituía un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho, en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho. Se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador, según el cual, está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.

Se indicó que el principio de taxatividad, podía definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras, describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

El artículo 14 constitucional, dispone que en los juicios del orden penal, queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

Lo que revela que la precisión de las disposiciones en materia penal, era una cuestión de grado; por ello, lo que se buscaba con ese tipo de análisis, no era validar las normas si y sólo si se detectaba la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello era lógicamente imposible; más bien, lo que se pretendía era que el grado de imprecisión fuera razonable, es decir, que el precepto fuera lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se consideraba que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido, dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.²⁰

¹⁸ Criterio que se encuentra previsto en la tesis aislada P. IX/95 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, mayo de 1995, página 82.

Así como en la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, emitida por esta Primera Sala, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84.

¹⁹ Aprobada el 7 de julio de 2015, unanimidad de votos.

²⁰ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de título, subtítulo y texto:

"PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que

En contravención, se encontraba la imprecisión excesiva o irrazonable; esto es, un grado de indeterminación tal que provocara en los destinatarios, confusión o incertidumbre, por no saber cómo actuar ante la norma jurídica; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, eran los valores subyacentes al principio de taxatividad.

El Tribunal en Pleno identificó que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad, podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. Por lo que no sólo se trastocaría la seguridad jurídica de las personas, al no ser previsible la conducta (incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados, ya que sería complicado conocer qué conducta era la que se atribuía, lo que incentivaría algún tipo de arbitrariedad gubernamental por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

Así, se afirmó que el principio de taxatividad exigía la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, a partir de dos

en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.". Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131.

directrices: **a)** la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y, **b)** la preferencia por el uso descriptivo, frente al uso de conceptos valorativos.

Lo que no era otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no debía ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debía ser exacta, y no sólo, porque a la infracción le corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo cual, resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

En atención a lo relatado, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esa exigencia no se circunscriba a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, que debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior, no sólo es aplicable para la descripción de las conductas, sino también para la previsión de las penas, ya que en este último punto, es necesario evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resultará violatoria de la garantía indicada.

Con relación a lo anterior, la Primera Sala de esta Suprema Corte, sostuvo que "al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas, respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma".

Tratándose de la redacción clara de las penas, la doctrina denomina a esta vertiente del principio de legalidad penal, como mandato de "predeterminación legal de las penas", que está dirigido al legislador, en contraposición al mandato de "determinación de las penas" dirigido a los tribunales,²¹ el cual acarrea el deber de crear tipos penales de manera clara, precisa y unívoca, tanto en lo relativo a la hipótesis normativa o conducta reprochable como en la sanción que será impuesta.

Además, de acuerdo con la doctrina, la certeza jurídica implica: "la posibilidad de predecir el contenido de los actos del poder público a partir de la lectura de los textos jurídicos vigentes que contienen las normas que regulan el ejercicio de ese poder. En el ámbito de las sanciones, se trata de asegurar que los individuos, tras consultar los textos jurídicos relevantes (por sí mismos, o a través de un abogado), puedan anticipar cuáles serán las consecuencias penales de sus posibles acciones u omisiones."²²

Bajo ese contexto, tanto el principio de taxatividad como de predeterminación, suponen un freno a la arbitrariedad del poder. La imparcialidad, como fundamento del mandato de determinación en materia penal, implica asegurar la igualdad en la aplicación de la ley. Si la ley es imprecisa "se abre un espacio de poder para el Juez, y existe entonces el riesgo de que el Juez, al concretar la ley una dirección, en lugar de otra, lo haga para perjudicar a una de las partes", por lo que "cuanto más preciso sea el legislador, pues, en mayor medida garantizará que los ciudadanos serán tratados de igual manera, sin distinciones, por parte de los órganos encargados de aplicar el derecho".²³

Así, conforme a los fundamentos de certeza y de imparcialidad, el mandato de determinación no sólo incide en el supuesto de hecho o conducta típica, sino también en la certeza y la imparcialidad de la sanción a imponerse.

De esa manera, resulta imprescindible que para que las normas penales puedan cumplir de cara a sus destinatarios una función motivadora en

²¹ **Así, Luigi Ferrajoli señala lo siguiente: "la estricta legalidad de las penas, al igual que la de los delitos, tiene tres significados: a) reserva de ley, en base a la cual, sólo la ley formal está habilitada para introducir o modificar las penas; b) tipicidad o taxatividad de las penas, en cuya virtud son penas todas aquéllas y sólo aquéllas descritas, cualitativa y cuantitativamente, por la ley; c) predeterminación legal de las penas, que requiere que las penas puedan ser impuestas sólo en las hipótesis (esto es, en presencia de delitos) y en las medidas (de un mínimo a un máximo) preestablecidas por la ley." Ferrajoli, Luigi, "Derecho y razón. Teoría del garantismo penal", Trotta, Madrid, 1995, página 718.**

²² **Ferreres Comella, Víctor, "El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional)", Civitas, Madrid, 2002, página 43.**

²³ **Ibidem., páginas 52 y 53.**

contra de la realización de delitos, tanto las conductas como las penas deberán estar predeterminadas de manera suficiente en la ley. De ese modo, tanto el delito como la pena, exige un grado de determinación tal que puedan ser discernidos por el ciudadano medio lo que es objeto de prohibición.

Así, para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos, no bastaría, por ejemplo, con una tipificación confusa y una penalidad indeterminada que les llevara a tener que realizar labores de interpretación para las que no todos están preparados, al momento de conocer con antelación qué les está permitido o prohibido hacer, así como la consecuencia jurídica de su actuar. Es por ello esencial a toda formulación típica y su correspondiente pena, que sean lo suficientemente claras y precisas, como para permitirles programar sus comportamientos sin el riesgo de verse sorprendidos por sanciones que no pudieron prever. En ese sentido, la norma penal no debe inducir al error al gobernado con motivo de su deficiente formulación.²⁴

Expuesto el marco conceptual que rige al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, de acuerdo con la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde analizar si la norma que se tilda de inconstitucional, es violatoria de ese principio.

Los antecedentes del caso, revelan que el quejoso fue procesado y condenado por el delito de desacato a una sentencia de amparo, previsto y sancionado por el artículo 267, fracción I, con relación al último párrafo, del mismo numeral, de la Ley de Amparo, ya que en su calidad de presidente municipal de Emiliano Zapata, Estado de Morelos, incumplió con la sentencia constitucional de veintitrés de junio de dos mil catorce, dictada en el juicio de amparo ******, del índice del Juez Sexto de Distrito en el Estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca, por lo que se le impuso una pena de ***** años de prisión y ***** días de multa.

En su demanda de amparo, el quejoso adujo que la porción normativa era violatoria del artículo 14 constitucional, porque describía dos conductas delictivas distintas con una misma sanción; una, por acción, y otra, por omisión, sin lograr diferenciar con base en las facultades o atribuciones que identificaban los actos de autoridad y su organización jerárquica, lo que originaba que no se advirtiera con claridad la conducta sancionable y la pena aplicable.

²⁴ Sobre este tema, puede consultarse la obra intitulada "El principio de legalidad", que forma parte de la colección "Cuadernos y Debates" del Tribunal Constitucional Español, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000, página 40.

Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que son **infundados** los motivos de disenso del recurrente, porque la fracción I, del artículo 267, con relación al último párrafo, del mismo numeral, de la Ley de Amparo, no transgrede el principio de taxatividad, ya que conforme al mandato del artículo 14 constitucional, su texto describe con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

En efecto, el numeral tildado de inconstitucional, señala:

"Artículo 267. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días, en su caso destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos a la autoridad que dolosamente:

"I. Incumpla una sentencia de amparo o no la haga cumplir;

"...

"Las mismas penas que se señalan en este artículo serán impuestas en su caso al superior de la autoridad responsable que no haga cumplir una sentencia de amparo."

Transcripción de la que se aprecia, que el tipo penal se integra por los siguientes elementos:

- El sujeto activo tenga la calidad de autoridad.
- Con esa calidad, incumpla una sentencia de amparo o no la haga cumplir.
- Que la acción u omisión sea en forma dolosa.

Lo que revela que se está en presencia de un tipo penal mixto alternativo, pues para que se consume el ilícito, bastará con que se realice cualquiera de las conductas descritas; es decir, incumplir una sentencia de amparo o no hacerla cumplir.

Por incumplir, se entiende el no llevar a efecto, o bien, dejar de cumplir; es decir, el tipo penal requiere que se deje de cumplir una sentencia de amparo. En tanto que la expresión no hacerla cumplir, redundante también en el incumplimiento del fallo de amparo.

Así, lo que en ambos casos se pretende sancionar, es cualquier conducta que implique resistencia a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictadas en materia de amparo; particularmente, a una sentencia protectora, ya sea a la autoridad responsable obligada al cumplimiento o al superior jerárquico de esa autoridad.

Esto es, debe entenderse como superior jerárquico de la autoridad responsable, de acuerdo con el artículo 194 de la Ley de Amparo, a quien de conformidad con las disposiciones correspondientes, ejerza sobre ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la sentencia de amparo, o bien, para cumplir la sentencia por sí misma.

Además, dicho numeral dispone que la autoridad requerida como superior jerárquico, incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias, en los términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.

Y en el último párrafo, del artículo 267 de la Ley de Amparo, el legislador, expresamente, señaló que las mismas penas que se impongan por incumplir una sentencia de amparo o no hacerla cumplir, le serán impuestas al superior de la autoridad responsable.

Por tales razones, en ambas descripciones típicas, lo que el legislador pretendió sancionar es el incumplimiento de la sentencia de amparo, ya sea que la autoridad responsable obligada no acate el fallo de amparo, o su superior jerárquico no la obligue a cumplirla.

De igual manera, el legislador estableció el rango de punibilidad para ambas conductas; a saber, de cinco a diez años de prisión, entre otras sanciones, ya que conforme al artículo 194 de la Ley de Amparo, en caso de que no se logre el cumplimiento de la sentencia, el superior jerárquico incurre en responsabilidad en los términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.

En esa tesitura, al tratarse de un tipo penal mixto alternativo, se describen diversas conductas y la sanción se impone al autor de cualquiera de las acciones; es decir, el tipo se realiza por cualquiera de las varias conductas que describe, no obstante que se trate de la autoridad directamente vinculada con el cumplimiento de la sentencia de amparo, o el superior jerárquico de ésta, con motivo de que fue incumplido el fallo.

Así, se advierte que la porción normativa impugnada, señala las diversas conductas que están plenamente descritas en el artículo 267, fracción I,

con relación al último párrafo del mismo numeral de la Ley de Amparo, lo que hace posible a la autoridad responsable directamente vinculada con el cumplimiento y a su superior jerárquico, anticipar cuál es la conducta penalmente relevante, así como el parámetro de punibilidad, y en consecuencia, la pena aplicable en caso de incumplir o no hacer cumplir dolosamente una sentencia de amparo, pues el juzgador cuenta con un rango mínimo y máximo de cinco a diez años de prisión, que es aplicable a la autoridad directamente vinculada con el cumplimiento y su superior jerárquico.

En ese sentido, si el quejoso fue sentenciado por el delito de desacato a una sentencia de amparo, en su carácter de superior jerárquico de la autoridad responsable obligada a su cumplimiento, conforme al artículo 267, fracción I, con relación al último párrafo del mismo numeral de la Ley de Amparo, y el a quo aplicó una sanción privativa de libertad de ***** años, se tiene certeza jurídica sobre la conducta que se pretende sancionar penalmente y el parámetro de punibilidad que consideró que juzgador para sancionarla, a virtud de que el legislador, en dicho precepto legal, cumplió con el mandato de determinación en materia penal, contenido en el párrafo tercero, del artículo 14 de la Constitución Federal, debido a que la autoridad puede prever con suficiente precisión la conducta prohibida y la sanción penal que puede ser impuesta.

Consecuentemente, se concluye que el artículo 267, fracción I, con relación al último párrafo, del mismo numeral, de la Ley de Amparo, cumple con el grado de determinación necesario de la conducta que es objeto de prohibición y contempla una penalidad clara; por tanto, dota de certeza jurídica a su destinatario, por lo que no resulta contrario al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, contenido en el párrafo tercero, del artículo 14 constitucional, interpretado por este Alto Tribunal; de forma que se considera correcta su aplicación en el caso concreto.

En similares términos, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió también el amparo directo en revisión **4608/2018**,²⁵

²⁵ En este asunto el quejoso y recurrente fue ***** , quien también lo es en este recurso de revisión que nos ocupa. Sin embargo, ello no representa obstáculo para resolverlo, porque aun cuando es igual al planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo, el origen de ambos asuntos corresponde a distintos hechos delictivos. En el mencionado precedente se abrió la causa penal por el incumplimiento de la sentencia constitucional de veintiséis de marzo de dos mil catorce, dictada en el juicio de amparo ***** , del índice del Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos, del que derivó el incidente de inejecución de sentencia **7/2015**, resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte veinticinco de agosto de dos mil quince, que lo declaró fundado y, entre otras cuestiones, ordenó la consignación

en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos, presentado bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz; y el amparo directo en revisión **4953/2018**,²⁶ en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos, presentado bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

II. Con relación a la vulneración del principio de igualdad, el estudio parte del siguiente cuestionamiento:

¿El artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo, viola el principio de igualdad, porque no da un trato diferenciado a la autoridad responsable, respecto de su superior jerárquico, con relación al incumplimiento de una ejecutoria de amparo; sino que se les sanciona con la misma pena?

Lo que se responde en sentido negativo, porque resulta **infundado** el planteamiento del quejoso.

En efecto, esta Suprema Corte ha reconocido que el principio de igualdad se encuentra contenido en el artículo 1o. constitucional, a través de la prohibición de discriminación.²⁷ Dicho principio es igualmente reconocido en el orden jurídico internacional en los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,²⁸ en los artículos 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de

directa del mencionado quejoso ante el Juez de Distrito en el Estado de Morelos, en turno. Por lo que, al derivar de diversa secuela procesal el precedente en cita y por tratarse de juicios de amparo uniinstanciales no se está en presencia de alguna causa que haga improcedente el estudio de inconstitucionalidad planteado en el presente recurso de revisión. De ahí que, resultara procedente resolver el fondo del asunto.

²⁶ En este asunto la quejosa es ***** –cosentenciada del quejoso *****–, a quien se le instruyó la respectiva causa penal por el incumplimiento de la sentencia constitucional de veintiséis de marzo de dos mil catorce, en el juicio de amparo ***** del índice del Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos, del que derivó el incidente de inejecución de sentencia 7/2015, resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte veinticinco de agosto de dos mil quince, que lo declaró fundado y, entre otras cuestiones, ordenó la consignación directa del mencionado quejoso ante el Juez de Distrito en el Estado de Morelos, en turno. Por lo que, al derivar de diversa secuela procesal el precedente en cita y por tratarse de juicios de amparo uniinstanciales no se está en presencia de alguna causa que haga improcedente el estudio de inconstitucionalidad planteado en el presente recurso de revisión. De ahí que, resultara procedente resolver el fondo del asunto.

²⁷ **Artículo 1o. ...**

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

²⁸ **Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

Derechos Civiles y Políticos;²⁹ y por cuanto hace al sistema convencional interamericano destacan el preámbulo y artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³⁰ y los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³¹

En cuanto al principio de igualdad y no discriminación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "[l]a noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona".³² Así, ha sostenido que "resulta incompatible con la dignidad humana toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad".³³

"Artículo 2. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."

²⁹ **"Artículo 2.**

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"...

"Artículo 3. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente pacto."

"Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

³⁰ **"Preámbulo.** Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros. ..."

"Artículo II. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna."

³¹ **"Artículo 1.** Los Estados partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

"Artículo 24. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

³² Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrafo 55.

³³ Ídem.

Con todo, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido en diversas ocasiones que "no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana".³⁴ En ese mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose en "los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos", ha sostenido que sólo es discriminatoria una distinción cuando "carece de justificación objetiva y razonable".³⁵

De manera similar, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resaltado que el principio de igualdad permea todo el sistema jurídico y que, de esa manera, resulta incompatible con la Constitución cualquier situación que trate con privilegios a cualquier grupo o que, a la inversa, discrimine a otro grupo de personas.³⁶ Con todo, este Alto Tribunal ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Al respecto, esta Corte ha referido que la distinción y la discriminación son términos jurídicamente diferentes: la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.³⁷ Así, un trato será discriminatorio siempre que la distinción se encuentra injustificada, o en otras palabras si carece de una razón válida desde el punto de vista constitucional.³⁸

Ahora bien, cuando el principio de igualdad se materializa en el contenido o en la aplicación de una ley, se le denomina "**igualdad ante la ley**". Esta vertiente, se encuentra expresamente prevista en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos,³⁹ comporta un mandato diri-

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Eur. Court H.R., Case of Willis vs. The United Kingdom, Judgment of 11 June, 2002, para. 39; Eur. Court H.R., Case of Wessels-Bergervoet vs. The Netherlands, Judgment of 4th June, 2002, para. 42; Eur. Court H.R., Case of Petrovic vs. Austria, Judgment of 27th of March, 1998, Reports 1998-II, para. 30; Eur. Court H.R., Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" vs. Belgium, Judgment of 23rd July 1968, Series A 1968, para. 34.

³⁶ P./J. 9/2016 (10a.) de título y subtítulo:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."

Tesis aislada. Pleno. Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXXIV, Tomo I, septiembre de 2016, página 112.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ 1a./J. 87/2015 (10a.), de título y subtítulo:

"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXV, Tomo I, diciembre de 2015, página 109.

³⁹ "**Artículo 24. Igualdad ante la ley.** Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

gido al legislador que ordena "el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos".⁴⁰ En esa línea, esta Suprema Corte ha señalado que la *discriminación normativa* se actualiza cuando *dos supuestos de hecho equivalentes* son regulados de forma *desigual* sin que exista una *justificación razonable* para otorgar ese trato diferenciado.⁴¹

Entre las múltiples formas en que puede manifestarse la discriminación normativa, las más comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa.⁴² Como su nombre lo indica, la *discriminación por exclusión tácita* de un beneficio, tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, sin hacer mención alguna de otro colectivo que se encuentra en una situación equivalente.

En cambio, la *discriminación por diferenciación expresa*, ocurre cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes. En este segundo caso, la exclusión es totalmente explícita, toda vez que el legislador crea un régimen jurídico distinto para ese supuesto de hecho o situación equivalente. De esta manera, quien aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa busca quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido y, en consecuencia, que no se le aplique el régimen jurídico creado para su situación.

Así, para examinar violaciones al principio de igualdad debe comprobarse, en primer lugar, que efectivamente el legislador estableció una distinción en la ley, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. En segundo lugar, una vez comprobado que existe tal distinción, es necesario establecer si esta se encuentra justificada. Dicha justificación entre las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios, se determina a partir de un análisis de la *razonabilidad* de la medida,⁴³ también entendido como **test de igualdad**.

Tal y como lo ha sostenido esta Suprema Corte en diversas ocasiones, el **test ordinario de igualdad**, consiste en establecer la legitimidad del fin,

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 61/2016.

⁴¹ González Beilfuss, Markus, Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa, Madrid, CEPC, 2000, p.24

⁴² *Ibidem*, páginas 29-30

⁴³ *Ibidem*, página 37.

debiendo ser la medida, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En ese análisis, el juzgador se limita a determinar si existe una relación racional entre el medio elegido por el legislador y el fin que se persigue con la medida.⁴⁴

Sin embargo, este Alto Tribunal, también ha resaltado que cuando la distinción se apoya en una "categoría sospechosa", el test ordinario de igualdad no es suficiente, por lo que resulta necesario efectuar un **test estricto**.⁴⁵ En estos casos, el Juez constitucional deberá aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación; some-

⁴⁴ En la doctrina norteamericana se identifica a este test como rational basis review. Sullivan M. Kathleen y Gerald Gunther, *Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2010, p. 500.

⁴⁵ Véase: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.", Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional; "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.", Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional; "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.", Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional; "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.", Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, «1a. CII/2010,» tesis aislada, materia constitucional; "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.", Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional; "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.", Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009).", Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materias constitucional y civil; "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.", Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional; "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.", Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011 página 5, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional.

tiendo la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.⁴⁶

De acuerdo con el criterio de este Alto Tribunal, una distinción está basada en una "categoría sospechosa" cuando se apoya en uno de los criterios enunciados en el último párrafo, del artículo 1o. constitucional, a saber: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que la utilización de estas categorías debe analizarse con mayor rigor, porque sobre ellas pesa una *sospecha* de inconstitucionalidad. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.⁴⁷ Con todo, es importante mencionar que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

En resumen, la aplicación del test de igualdad supone: 1) determinar si existe una distinción, 2) elegir el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario, y 3) desarrollar cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.

En el caso, el quejoso se dolió de que el artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo, viola el principio de igualdad, porque a su consideración no da un trato diferenciado a la autoridad responsable, respecto de su superior jerárquico, con relación al incumplimiento de una ejecutoria de amparo; sino que se les sanciona con la misma pena.

Argumento que resulta **infundado**, pues en realidad no hay razón que justifique esa distinción; ya que como se precisó en el análisis de la taxati-

⁴⁶ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175.

⁴⁷ Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. Ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

vidad de la norma, tanto el incumplimiento de una ejecutoria de amparo, o el dejar de cumplirla, que como conducta se puede atribuir a la autoridad responsable, es esencialmente idéntica a la conducta de no hacerla cumplir, que se puede atribuir al superior jerárquico. Pues en ambos casos, se redunda en el incumplimiento del fallo de amparo.

Además, como ya se señaló, el artículo 194 de la Ley de Amparo, es categórico en precisar que el superior jerárquico de la autoridad responsable, incurre en responsabilidad por falta de incumplimiento de las sentencias en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiera concedido el amparo.

Así, tanto en el caso de las autoridades responsables, como de su superior jerárquico, lo que el legislador pretendió sancionar, era el incumplimiento de las sentencias de amparo; lo que justifica que no se dé un trato diferenciado en cuanto a la pena con que se sanciona a ambas autoridades.

En ese orden de ideas, queda de manifiesto que no existe en la Ley de Amparo, distinción alguna, tácita o por exclusión expresa, con relación a las autoridades vinculadas con el cumplimiento de una ejecutoria de amparo; ni se justifica el trato desigual por el que pugna el quejoso.

Por lo que, se concluye que el precepto en estudio no vulnera el principio de igualdad que reclamó el quejoso.

Consecuentemente, procede confirmar, en la materia de la revisión, la sentencia recurrida, pues el artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo, no es violatorio del principio de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal; ni del principio de igualdad.⁴⁸

No se soslaya que el quejoso, en el recurso de revisión, hizo valer un aspecto novedoso de inconstitucionalidad, al señalar que se violó en su perjuicio el principio de proporcionalidad de las penas, contemplado en el artículo 22 constitucional. Sin embargo, no procede que en esta instancia se realice pronunciamiento alguno a ese respecto, toda vez que no formó parte de la *litis* que analizó el Tribunal Colegiado.

⁴⁸ En similares términos esta Primera Sala resolvió el amparo directo en revisión **7228/2018**, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Ello, porque si lo planteado en ese agravio fuera estudiado, implicaría abrir una nueva instancia, que brindaría al quejoso una oportunidad adicional para hacer valer argumentos diversos a los propuestos en sus conceptos de violación; lo que es contrario a la técnica y naturaleza uniinstancial del juicio de amparo directo.

Finalmente, los restantes motivos de agravio son **inoperantes**, porque en ellos se hacen valer cuestiones de mera legalidad, relativos a la valoración de las pruebas, así como la acreditación del delito y la responsabilidad penal del quejoso, lo que escapa a la materia de análisis que se requiere en el presente medio extraordinario de defensa, ya que su estudio se constriñe a revisar la interpretación de un artículo constitucional o la inconstitucionalidad de una ley, que el Tribunal Colegiado haya realizado.

Por lo antes expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no** ampara ni protege a *********, contra el acto y autoridad precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **mayoría de cuatro votos** de los Ministros: Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra del voto que emitió la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se

suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 71/2015 (10a.), 1a./J. 49/2016 (10a.) y 1a. CCCXI/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, del viernes 7 de octubre de 2016 a las 10:17 horas y del viernes 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 844; 35, Tomo I, octubre de 2016, página 370 y 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 591, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 54/2014 (10a.), P./J. 1/2018 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.) y 1a. CXXXIX/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, del viernes 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas, del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y del viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas, respectivamente.

La tesis aislada 1a. CCCXIII/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1049.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de agosto de 2019 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRINCIPIO DE IGUALDAD. EL DELITO DE DESACATO A UNA SENTENCIA DE AMPARO, PREVISTO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 267 DE LA LEY DE LA MATERIA, CON RELACIÓN AL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL PRECEPTO, NO LO VULNERA.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la discriminación normativa se actualiza cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. Así, el artículo citado, al sancionar de la misma manera a la autoridad responsable que incumpla una sentencia de amparo y a su superior jerárquico que no la haga cumplir, no vulnera el principio de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que las conductas son esencialmente idénticas, pues en ambos casos redundan en el incumplimiento del fallo constitucional. Máxime que de acuerdo con el artículo 194 de la Ley de Amparo, en caso de que no se logre el cumplimiento de la sentencia, el superior jerárquico incurre en responsabilidad en los términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo; así, tanto en el caso de las autoridades responsables, como de su superior jerárquico, lo que el legislador pretendió sancionar fue el incumplimiento de las sentencias constitucionales, lo que corrobora que no se da un trato diferenciado en cuanto a la pena con que se sanciona a ambas autoridades. Consecuentemente, no existe en

la Ley de Amparo distinción alguna, tácita o por exclusión expresa, con relación a las autoridades vinculadas con el cumplimiento de una sentencia de amparo, ni se justifica un trato desigual.

1a./J. 66/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 5971/2018. Carlos Eduardo Martínez Varela. 6 de marzo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Amparo directo en revisión 7034/2018. Carlos Eduardo Martínez Varela. 6 de marzo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Amparo directo en revisión 7228/2018. Liliana García Ortega. 6 de marzo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Amparo directo en revisión 135/2019. Carlos Eduardo Martínez Varela. 27 de marzo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo directo en revisión 158/2019. Liliana García Ortega. 27 de marzo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Tesis de jurisprudencia 66/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de agosto de 2019 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL REQUISITO RELATIVO A QUE DEBE INTERPONERSE POR ESCRITO, SE COLMA CUANDO EL RECURRENTE ESTÁ PRIVADO DE SU LIBERTAD Y EN EL ACTA DE NOTIFICACIÓN DEL AUTO IMPUGNADO REALIZADA POR LA AUTORIDAD

QUE AUXILIA AL TRIBUNAL AL QUE PERTENECE EL PRESIDENTE QUE EMITIÓ EL AUTO IMPUGNADO, MANIFIESTA SU VOLUNTAD DE HACERLO VALER.

Si bien conforme a la jurisprudencia 1a./J. 37/2015 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTENEZCA EL PRESIDENTE QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.", el recurso de reclamación previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo vigente debe interponerse por conducto del órgano jurisdiccional al que pertenezca el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado, lo cierto es que dicho requisito se colma cuando el recurrente está privado de su libertad y en el acta de notificación de dicho auto, realizada por conducto de una autoridad en auxilio del aludido órgano jurisdiccional, manifiesta su voluntad de hacerlo valer; sin que obste a lo anterior que esa notificación se practique por un servidor público no adscrito a dicho tribunal, pues ésta se realiza en auxilio de las labores de éste, por lo que debe considerarse una extensión de su jurisdicción, además, porque en atención al derecho fundamental de expeditez o accesibilidad en la impartición de justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al derecho humano de acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe tenerse en cuenta que quien se encuentra privado de la libertad tendrá mayor facilidad para hacer valer el recurso de mérito, precisamente, a través del referido notificador, dada su imposibilidad material de trasladarse y, en algunos casos, hasta de comunicarse oportunamente con su defensor durante el breve plazo de tres días previsto para interponerlo.

1a./J. 56/2019 (10a.)

Recurso de reclamación 846/2015. 3 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Luis Mauricio Rangel Argüelles y Pedro López Ponce de León.

Recurso de reclamación 408/2017. Juan López López. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Adrián González Utusástegui y Eleazar de Jesús Núñez González.

Recurso de reclamación 1042/2017. José Abel Zavala Rivera. 18 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jesús Rojas Ibáñez.

Recurso de reclamación 8/2019. Bernardo Mercado Jiménez. 6 de marzo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Monserrat Cid Cabello.

Recurso de reclamación 264/2019. Bernardo Mercado Jiménez. 24 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Monserrat Cid Cabello.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2015 (10a.) citada, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 308.

La parte conducente de la ejecutoria relativa al recurso de reclamación 846/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 809.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO SE IMPUGNEN ACTOS U OMISIONES DE LAS AUTORIDADES DEL REGISTRO CIVIL RELACIONADOS CON EL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL, CUANDO SE DÉ LA ESPECIALIZACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 353/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 10 DE ABRIL DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: CÉSAR DE LA ROSA ZUBRÁN.

CONSIDERANDO:

6. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en atención a que el presente expediente versa sobre la denuncia de una posible contradicción de tesis suscitada entre criterios de órganos colegiados de distinto Circuito y el tema de fondo corresponde a la materia en la que se encuentra especializada esta Sala.

7. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos

107, fracción XIII, segundo párrafo, constitucional, 227, fracción II, en relación con el 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, ya que fue realizada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, el cual es uno de los órganos entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

8. TERCERO.—Criterios de los tribunales contendientes. El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, consistentes en que:

a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico; ya sea en el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

9. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de este Alto Tribunal, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación:

10. I. Postura del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. Las ejecutorias del órgano colegiado versaron sobre los temas que a continuación se precisan.

11. i. Amparos en revisión *** y *****.** En estos asuntos, la parte quejosa reclamó del director del Registro Civil y del director de Asesoría Jurídica y Ratificaciones de la Dirección General del Registro Civil del Estado de Guanajuato, el desechamiento de plano a las solicitudes de

rectificación de acta de nacimiento, dentro de las constancias que integran los procedimientos ***** y *****. Adicionalmente, se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 44, 45, 138, fracción I, y 140-A del Código Civil para el Estado de Guanajuato, y designaron a las autoridades que intervinieron en el proceso legislativo.

12. Correspondió el conocimiento de las demandas al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guanajuato (expedientes ***** y *****). En las sentencias de amparo indirecto se concluyó, en esencia, lo siguiente:

- Se determinó sobreseer en los juicios de amparo, respecto al acto reclamado del director del Registro Civil del Estado de Guanajuato, ya que dicha autoridad no dictó las resoluciones impugnadas, ni intervino en el proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto 253, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, a través del cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Guanajuato, concretamente, los artículos 44, 45, 138, fracción I, y 140-A.

- Al analizar los conceptos de violación, se estimó que el artículo 138, fracción I, del Código Civil para el Estado de Guanajuato reconoce el derecho del particular a solicitar la rectificación administrativa de su acta de nacimiento, pero lo limita al cambio de nombre y sexo, con lo cual anula el derecho de obtener su reasignación sexual partiendo de que ha decidido ostentarse con un género y preferencia sexual diverso al inicialmente asignado.

- Consideró que ese precepto contraviene los derechos fundamentales de las personas transexuales a la igualdad, a la no discriminación, y a la dignidad humana, lo que les impide manifestarse en la forma en que se ven a sí mismos y se proyectan ante la sociedad, de acuerdo con sus características físicas y acciones que los individualizan e identifican propiamente.

- Indicó que si la norma prevé diversos supuestos de procedencia de la rectificación de las actas del estado civil de las personas, por cuanto ve al nombre, pero conservando los mismos apellidos, entonces la autoridad administrativa debe acudir a la interpretación más favorable y con ello tramitar la solicitud de reasignación sexual solicitada.

- Sobre esa base, consideró que previamente al cumplimiento de los requisitos correspondientes, la autoridad debe ordenar la rectificación del acta de nacimiento, pero no mediante una anotación marginal en el original, sino con la expedición de una nueva.

- Declaró la inconstitucionalidad del artículo 138, fracción I, y concedió el amparo para efecto de que el director de Asesoría Jurídica y Rectifica-

ciones de la Dirección General del Registro Civil del Estado de Guanajuato, no lo aplique en perjuicio de la parte quejosa; deje insubsistente las resoluciones impugnadas y dicte otras, donde admita a trámite las solicitudes presentadas y, previamente al cumplimiento de los requisitos necesarios, resuelva la petición formulada.

13. El Congreso del Estado de Guanajuato, por conducto de su delegada, interpuso recursos de revisión, de los que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.

14. El Tribunal Colegiado estimó ser competente para conocer y resolver los asuntos, en conformidad con lo previsto en los artículos 81, fracción I, inciso e), 84 y 86 de la Ley de Amparo; 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos primero, fracción XVI, segundo, fracción XVI, número 1, y tercero, fracción XVI, del Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de febrero de dos mil trece, modificado el trece de noviembre de la citada anualidad, mediante el diverso Acuerdo General 39/2013, así como el punto cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación; por tratarse de un recurso de revisión en materia administrativa, interpuesto en contra de la sentencia dictada por autoridad que reside dentro del territorio donde ese órgano colegiado ejerce jurisdicción, en la que se examinó la constitucionalidad de una ley local.

15. Una vez que el órgano colegiado fijó su competencia, destacó que el acto reclamado (desechamiento de plano de las solicitudes de rectificación de acta de nacimiento ante el Registro Civil) tenía el carácter de administrativo, pues a través de él, la autoridad responsable realizó una declaración unilateral de voluntad, aplicando la norma jurídica al caso concreto, sin que dirimiera alguna controversia en la que resolviera cuestiones relacionadas con prestaciones de naturaleza civil.

16. Sostuvo que tales actos no podían reputarse como civiles, pues si bien las rectificaciones de actas están vinculadas con el estado civil de las personas, en esa hipótesis no se dirime ninguna controversia entre partes, mediante la cual se decidan temas de carácter civil.

17. Adicionalmente, consideró que el artículo 138, fracción I, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, no resulta violatorio de los derechos humanos de igualdad, discriminación y dignidad humana; por tanto, modificó las sentencias recurridas, sobreseyó respecto de algunas autoridades y negó la protección constitucional respecto a los actos legislativos que moti-

varon la emisión del Decreto 253, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Guanajuato, publicado el veintisiete de diciembre de dos mil once en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, específicamente los numerales 44, 45, 138, fracción I, y 140-A, así como su acto de aplicación consistente en las resoluciones emitidas dentro de los procedimientos PRA/2215/16 y PRA/2216/16.

18. ii. Amparo de revisión ***.** El quejoso solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal contra el desechamiento de plano de la rectificación de acta de nacimiento, emitido por el director de Asesoría Jurídica y Rectificaciones de la Dirección General del Registro Civil del Estado de Guanajuato, dentro de las constancias que integran el procedimiento *****. En la demanda se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 138, fracción I, y 140-A del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

19. El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Guanajuato, quien le asignó el número ***** , y una vez celebrada la audiencia constitucional, ordenó remitir el asunto al Centro Auxiliar de la Tercera Región, donde se turnó al Juzgado Primero de Distrito de ese Centro Auxiliar, bajo el número *****. Mediante resolución de **dieciséis de febrero de dos mil diecisiete**, resolvió sobreseer en el juicio de amparo respecto de algunos actos y conceder el amparo respecto de otros.

20. Inconforme con el fallo anterior, el Congreso del Estado de Guanajuato, por conducto de su delegada, interpuso recurso de revisión, del que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, quien lo registró con el número ***** , y emitió resolución el **siete de septiembre de dos mil diecisiete**, en la que determinó tener competencia para conocer del recurso, por estimar que el acto reclamado tenía el carácter de administrativo, y por haberse interpuesto contra una sentencia en materia administrativa dictada por un Juez de Distrito Auxiliar, en auxilio de las labores del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado.

21. En la ejecutoria de amparo se resolvió modificar la sentencia recurrida, para negar la protección constitucional.

22. iii. Amparo en revisión ***.** El quejoso solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra el desechamiento de plano de la solicitud de rectificación de acta de nacimiento, emitido por el director de Asesoría Jurídica y Rectificaciones de la Dirección General del Registro Civil del Estado de Guanajuato, dentro de las constancias que integran el procedimiento ***** , y adicionalmente impugnó la inconstitucionalidad e inconveniencia de los artículos 138, fracción I, y 140-A del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

23. La demanda se turnó al Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guanajuato, se registró con el número 1165/2016, y en audiencia constitucional celebrada el **nueve de enero de dos mil diecisiete**, determinó sobreseer en el juicio de amparo respecto de algunos actos y negar la protección constitucional respecto de otros.

24. Inconforme con el fallo anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. El **veintinueve de junio de dos mil diecisiete**, emitió resolución en la que, en primer término, destacó que era competente para conocer de la revisión planteada, al estimar que el asunto era de naturaleza administrativa; analizó la regularidad constitucional de los artículos con los que la autoridad responsable sustentó el desechamiento de plano a la solicitud de rectificación de acta de nacimiento y aunque con algunas modificaciones, confirmó la sentencia recurrida.

25. **iv. Amparo en revisión *******. La quejosa promovió amparo donde precisó como acto reclamado, entre otros, el desechamiento de plano a la rectificación de acta de nacimiento, emitido por el director de Asesoría Jurídica y Rectificaciones de la Dirección General del Registro Civil del Estado de Guanajuato, dentro de las constancias que integran el procedimiento ***** , y adicionalmente impugnó la inconstitucionalidad e inconventionalidad de los artículos 138, fracción I, y 140-A del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

26. El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guanajuato, quien le asignó el número ***** , y una vez celebrada la audiencia constitucional, en acuerdo de **nueve de agosto de dos mil dieciséis**, ordenó la remisión de los autos al Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, para el dictado de la sentencia; el asunto se turnó al Juzgado Segundo de Distrito de ese Centro Auxiliar, quien lo radicó con el número 396/2016, y en resolución de **veintiuno de octubre de dos mil dieciséis**, resolvió sobreseer respecto de algunos actos y negar la protección constitucional en relación a otros.

27. Inconforme con esa resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión, del que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito (toca *****). En la ejecutoria de **trece de julio de dos mil diecisiete**, el órgano colegiado determinó tener competencia para conocer del medio de impugnación, al considerar que se trataba de un recurso de revisión en materia administrativa, y al analizar los motivos de agravio, resolvió confirmar la sentencia recurrida.

28. **v. Amparo en revisión *******. El quejoso promovió juicio de amparo indirecto donde señaló como actos reclamados la discusión, aproba-

ción, promulgación, refrendo y publicación de los artículos 44 y 142-A del Código Civil del Estado de Guanajuato, aplicado en el oficio *****; de 30 de agosto de 2016, emitido por el oficial del Registro Civil 01 de León, Guanajuato, y del oficial del Registro Civil 01, de León, Guanajuato, reclamó la resolución contenida en el oficio anteriormente señalado, relacionado con la solicitud de cancelación o anotación marginal de un acta de nacimiento.

29. El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Guanajuato (expediente *****). El **dieciséis de febrero de dos mil diecisiete**, tuvo verificativo la audiencia constitucional, donde se sobreescribió en el juicio de amparo respecto de unas autoridades y concedió el amparo por otras.

30. Inconforme con esa resolución, el Congreso del Estado de Guanajuato, por conducto de su delegado, interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito (toca *****). El veintinueve de junio de dos mil diecisiete, el órgano colegiado emitió su resolución en la que consideró tener competencia para conocer y resolver el asunto, por tratarse de un recurso de revisión en materia administrativa, y respecto al fondo determinó modificar la sentencia recurrida, para negar la protección constitucional.

31. II. Criterio del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis ***.⁴**

32. El Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito conoció de la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el diverso emitido por el Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, donde el punto de contradicción consistió en determinar, si la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra determinaciones, actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil relativos al estado civil de las personas, al igual que las normas que regulan sus fuentes, se surtía a favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa o de un Juez de Distrito en Materia Civil. Al respecto, sostuvo lo siguiente:

- Al resolver la contradicción de tesis ***** , la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 constitucional, lo que le otorga el carácter de orden público.

⁴ Fojas 544 a 633 del toca.

- En términos de lo previsto en los artículos 52 y 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocerán del amparo indirecto contra actos provenientes de autoridades o de procedimientos de naturaleza administrativa, en los cuales apliquen leyes federales; o de aquellos actos dictados en procedimientos seguidos por autoridades administrativas, u omisiones en el juicio, fuera de juicio o después de concluido, contra leyes o disposiciones de observancia general en materia administrativa, o actos de autoridad distinta a la judicial, o contra actos de tribunales administrativos ejecutados dentro de juicio, fuera de él o después de concluido.

- Por su parte, los Jueces de Distrito en Materia Civil conocerán de los juicios de amparo indirecto que se promuevan contra resoluciones del orden civil o de actos u omisiones dentro de juicio; fuera de él, o después de concluido éste; contra leyes y disposiciones de observancia general en materia civil; de cualquier asunto competencia de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo que no sea competencia de los Juzgados de Distrito en Materia Penal, Administrativa o Laboral y de las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia civil.

- Sobre esa base, determinó que las reglas para la distribución de las competencias, tratándose de Juzgados de Distrito especializados por materia, toman como elemento para determinar la competencia material, el carácter de la autoridad emisora del acto reclamado y la naturaleza del acto que emiten; lo cual sostuvo la Segunda Sala del Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, de rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS."

- Las reglas para la distribución de las competencias ponen especial énfasis en el contenido material del acto reclamado, tal como sucede en las impugnaciones de leyes o de disposiciones de carácter general, en donde no es relevante el carácter de la autoridad emisora para determinar la naturaleza del acto que se reclama en amparo; pues estimar que el carácter formal de la autoridad responsable determina la competencia de un Juzgado de Distrito, equivaldría a concluir que todos los juicios de amparo en los que se reclamara la inconstitucionalidad de leyes y/o reglamentos de autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo y/o Legislativo, provocarían la competencia de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, hipótesis que resulta inaceptable conforme al sistema jurídico imperante, tal como lo sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis *****.

- Preciso que, en términos de lo previsto en el artículo 130 de la Constitución Federal, el Registro Civil en el Estado de Jalisco tiene por objeto hacer constar de manera auténtica, a través de un sistema organizado, todos los actos relacionados con el estado civil de las personas, mediante la intervención de funcionarios estatales dotados de fe pública, a fin de que las actas y testimonios que otorguen, tengan un valor probatorio pleno en el juicio y fuera de él.

- Sin embargo, considero que en atención a lo que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis ***** , no es determinante el carácter formal de la autoridad señalada como responsable, para establecer la competencia del Juez de Distrito al que corresponde conocer del juicio de que se trate, ya que para ello, lo preponderante resulta la naturaleza del acto reclamado, por ser éste el que da la pauta y referencia para el análisis constitucional, a partir de la legislación en la cual se apoye.

- Es decir, es el contenido del acto reclamado el que otorga su naturaleza jurídica, de acuerdo a las disposiciones normativas en las que se sustente; de suerte que si el acto deriva o tiene como sustento la aplicación de una ley de determinada materia, será precisamente esa materia la que defina la naturaleza del acto reclamado.

- En ese sentido, sostuvo que en relación con actos consistentes en determinaciones negativas u omisiones de las autoridades del Registro Civil, así como cuestiones relacionadas con normas vinculadas con el estado civil, se debe atender a la naturaleza de los actos jurídicos en disputa y su regulación.

- Consecuentemente, sostuvo que las determinaciones, actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil, relativas al estado civil de las personas, al igual que las normas que regulan sus fuentes, son de naturaleza civil –y no administrativa–, por encontrarse contempladas en leyes y reglamentos de esa materia, además de ser uno de los objetos del derecho civil, lo que incluso corrobora la doctrina, por lo que la competencia para conocer del juicio de amparo promovido contra actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil, relativos al estado civil de las personas, se surte en favor de los Juzgados de Distrito Especializados en Materia Civil.

33. Esa resolución dio origen a la tesis de jurisprudencia⁵ que dice:

⁵ Décima Época, PC.III.C. J/34 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 46, Tomo II, septiembre de 2017, página 959, jurisprudencia, común y civil, registro digital: 2015099 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2017 a las 10:17 horas.

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA ACTOS U OMISIONES DE LAS AUTORIDADES DEL REGISTRO CIVIL, RELATIVOS AL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS. SE SURTE EN FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN MATERIA CIVIL.—De acuerdo con lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que dirimió la contradicción de tesis 313/2012, el carácter formal de la autoridad señalada como responsable no es determinante para establecer la competencia del Juez de Distrito al que corresponde conocer del juicio de que se trate, ya que para ello prima la naturaleza del acto reclamado, por ser éste el que da la pauta y la referencia para el análisis constitucional que debe realizarse, partiendo de la legislación en la cual se apoye. En ese contexto, las determinaciones, actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil, relativos al estado civil de las personas, al igual que las normas que regulan sus fuentes, son de naturaleza civil, por encontrarse contempladas en leyes y reglamentos de esa materia, además de ser uno de los objetos del derecho civil; de ahí que la competencia para conocer del juicio de amparo promovido en su contra se surte en favor de los Juzgados de Distrito Especializados en Materia Civil."

34. Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala del Alto Tribunal considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos contendientes hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

35. En efecto, mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito estimó que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra determinaciones, actos u omisiones del Registro Civil, por la naturaleza del acto (administrativo), corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa, porque las autoridades responsables no dirimieron controversia alguna entre las partes, en la que decidieran cuestiones respecto de prestaciones de carácter civil, ni resolvieron cuestión contenciosa civil determinada, sino que únicamente aplicaron la norma jurídica.

36. En cambio, el Pleno de Circuito llegó a la conclusión de que dicha competencia se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Civil, cuando en la demanda se reclaman actos emitidos por las autoridades del Registro Civil, relacionados con la negativa de expedir un acta de nacimiento acorde con la adecuación de la identidad de género, porque: **a)** El carácter formal de la autoridad señalada como responsable no es determinante para establecer la competencia del Juez de Distrito al que corresponde conocer del

juicio de que se trate, ya que para ello prima la naturaleza del acto reclamado, por ser éste el que da pauta y referencia para el análisis constitucional que debe realizarse, partiendo de la legislación en la cual se apoye; y, **b)** Las determinaciones, actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil, relativos al estado civil de las personas, al igual que las normas que regulan sus fuentes, son de naturaleza civil, por encontrarse contempladas en leyes y reglamentos de esa materia, además de ser uno de los objetos del derecho civil.

37. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la siguiente pregunta: **¿En relación con la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil, en relación con el estado civil de las personas, se surte a favor de un Juzgado de Distrito Especializado en Materia Civil o Administrativa?**

38. CUARTO.—Estudio. Se considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el Juzgado de Distrito Especializado en Materia Civil es el órgano jurisdiccional legalmente competente para conocer de la demanda de amparo indirecto que se promueva contra actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil, relacionados con el estado civil de las personas.

39. La razón de esa decisión encuentra sustento en las consideraciones siguientes:

40. De inicio es necesario precisar, que la competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público.

41. En opinión de algunos autores,⁶ en el Estado moderno, ya sea por la amplitud del territorio o por el número y diversidad de las controversias, se impone la necesidad de instituir un gran número de Jueces, esto con el fin de obtener un regular y completo ejercicio de la función jurisdiccional.

⁶ Entre ellos: Pallares, Eduardo (*Apuntes de Derecho Procesal Civil*, segunda edición, Botas, México, 1964); Rocco, Ugo (*Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1939), Maldonado, Adolfo (*Derecho Procesal Civil. Teoría y Legislación Federal, del Distrito y Mercantil*, México, Porrúa); y, Prieto Castro (*Manual de Derecho Procesal Civil*, tomo I, Facultad de Derecho de Madrid, Madrid, 1959).

42. Aunque en abstracto esa función corresponde a todos los Jueces vistos en conjunto, lo definitivo es que, en concreto y por necesidades prácticas, se fracciona y distribuye entre los diversos juzgadores que integran el Poder Judicial de la Federación, lo que produce la competencia de los órganos jurisdiccionales.

43. Así, la competencia se define como aquella parte de la función jurisdiccional que corresponde en concreto a cada Juez de los que integran determinado sistema judicial.

44. En relación al tema, Adolfo Maldonado⁷ afirma lo siguiente:

"Dentro de cada orden jurídico, es una la función jurisdiccional, como es una la soberanía, y, 'si fuese posible instituir en todo el territorio del Estado un único tribunal investido del poder de juzgar, sin recurso, todas las cuestiones, fuese cual fuese su naturaleza, su valor, la calidad y la residencia de las personas, la situación de los bienes y el lugar del cumplimiento de las obligaciones, ese tribunal tendría la plenitud del Poder jurisdiccional y, por tanto, competencia ilimitada.' (Dos Reis, *Proceso Ordinario e Sumario*, vol. 1, página 471).

"Dada la complejidad de la vida moderna y la cada vez más grande cantidad de negocios jurídicos, en correlación con la complicación de la vida en el Estado moderno, se explica que un solo órgano jurisdiccional sería incapaz de atender a todos los negocios que debe resolver el Poder Judicial. De aquí que se imponga una necesaria división del trabajo, la que debe realizarse tanto en el orden vertical como en el horizontal. Estas divisiones de la jurisdicción dan lugar a su fraccionamiento o atribución limitada a una serie de órganos articulados de manera sistemática, cada uno de los cuales sólo tiene encomendada una porción de la función jurisdiccional, y la parte de que está investido un determinado órgano o tribunal, es lo que se llama la competencia del mismo (Dos Reis, *Op. Cit.*); o en los términos de Aureliano de Gusmao, **la competencia es la parte o porción fragmentaria de jurisdicción que la ley otorga a cada uno de los diversos Jueces o tribunales que componen orgánicamente el Poder Judicial del Estado.**" (*Proceso Civil e Commercial*, vol. 1, página 141)."

45. La competencia por materia está encaminada a procurar que dentro de un órgano jurisdiccional especializado se radiquen asuntos de una misma rama del derecho; lo que permite, en última instancia, que los juzga-

⁷ Maldonado, Adolfo, *Derecho Procesal Civil. Teoría y Legislación Federal, del Distrito y Mercantil*, México, Porrúa.

dores tengan un mayor conocimiento sobre la materia correspondiente y, en consecuencia, puedan resolver mejor y con mayor prontitud los asuntos sometidos a su conocimiento, a efecto de cumplir con la garantía de justicia pronta, completa e imparcial establecida en el artículo 17 de la Constitución Federal.

46. Por otra parte, debe destacarse que el Poder Judicial de la Federación tiene encomendada una doble función: la judicial, propiamente dicha y la de control de la constitucionalidad, competencia esta última que es la que interesa para los efectos de este estudio; en relación con ello, la Ley de Amparo vigente en su capítulo V, prevé diversos tipos de competencia:

- a) Competencia por territorio;
- b) Competencia por materia;
- c) Competencia por grado;
- d) Competencia auxiliar; y,
- e) Competencia concurrente.

47. La competencia por materia es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho.

48. Así, para que un órgano jurisdiccional tenga competencia para conocer un determinado asunto, es menester precisar que, encontrándose dentro del ámbito de su jurisdicción, la legislación correspondiente le reserve su conocimiento con preferencia a los demás tribunales del mismo grado.

49. De esos factores que delimitan la competencia para efectos del juicio de amparo, cobra especial relevancia el referente a la competencia por materia, porque los Jueces de Distrito adscritos a un juzgado especializado en cierta rama del derecho, únicamente conocen amparos de esa materia, lo que permite enfocar su atención a una sola de ellas y, además, repercute en la formación de su especialidad y lo encauza hacia una mayor profundización de conocimiento del amparo de la materia de que se trate.

50. En virtud de que en la presente contradicción se debe dilucidar respecto a las diferencias entre la competencia material, administrativa y civil, se transcriben los artículos 52 y 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

de la Federación, que determinan los supuestos de competencia de los Jueces en las materias indicadas, siendo los siguientes:

"Artículo 52. Los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocerán:

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 54. Los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Civil conocerán:

"I. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. De los asuntos de la competencia de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de esta ley; y

"IV. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia civil, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

51. De los numerales transcritos, se desprende que los **Jueces de Distrito en Materia Administrativa** conocerán del amparo contra los actos provenientes de un acto de autoridad o de un procedimiento de autoridad administrativa, en los cuales apliquen leyes federales, o de aquellos actos de procedimientos seguidos por autoridades administrativas, ya sean actos u omisiones en juicio o fuera de juicio o después de concluido éste; contra leyes o disposiciones de observancia general en materia administrativa; o actos de autoridad distinta a la judicial, o contra actos de tribunales administrativos ejecutados en juicio, fuera de él o después de concluido.

52. Respecto a las seis fracciones que componen el artículo 52, donde se determina la competencia de los Jueces de Distrito en Materia Administrativa, relacionado con los supuestos de procedencia de los juicios de amparo, hay casos en que se atiende a la naturaleza de la autoridad, y otros en los que se atiende a la naturaleza del acto.

53. En cuanto a la naturaleza del acto se atiende exclusivamente en dos casos:

a) En el juicio de amparo contra leyes (fracción II); y,

b) En las denuncias de incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa (fracción VI).

54. En los demás casos, las hipótesis de las fracciones se refieren a la naturaleza de la autoridad, y en ellas se emplea un sentido formal del concepto de autoridad administrativa.

55. Por su parte, de acuerdo con el numeral 54 del mismo ordenamiento legal, los **Jueces de Distrito en Materia Civil** conocerán de los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, o de actos u omisiones en juicio o fuera de juicio o después de concluido éste; contra leyes y disposiciones de observancia general en materia civil, y de cualquier asunto competencia de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo que no sea competencia de los Juzgados de Distrito en Materia Penal, Administrativa o Laboral.

56. Ahora bien, las reglas para la distribución de las competencias, tratándose de Juzgados de Distrito especializados por materia, toman como elemento para determinar la competencia material, tanto el carácter de la autoridad emisora del acto reclamado como la naturaleza del acto que emiten.

57. Sin embargo, también debe indicarse que las reglas para la distribución de las competencias ponen especial énfasis en el contenido material del acto reclamado, tal como sucede en las impugnaciones de leyes o de disposiciones de carácter general, en donde no infiere el carácter de la autoridad emisora para determinar la naturaleza del acto que se reclama en amparo. Esto es, para determinar la competencia material, la naturaleza del acto es un elemento fundamental que prima sobre la calidad de la autoridad que lo emite.

58. A lo anterior tiene aplicación la tesis aislada sostenida por el Tribunal Pleno, conforme a la tesis de rubro y texto siguiente:

"COMPETENCIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA NO CONOCER DE UN AMPARO EN REVISIÓN. DEBE RESOLVERSE EN RAZÓN A LA NATURALEZA DEL ACTO Y NO DE LAS AUTORIDADES.—Los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las distintas fracciones que se refieren a la competencia de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia, contiene dos prevenciones diferentes: La primera, en las fracciones I y II que se refieren al amparo en revisión, y la segunda, en las fracciones tercera, que corresponden al amparo directo. Ahora bien, aquélla distribuye la competencia tomando en cuenta la naturaleza material del acto reclamado, por esa circunstancia, en los incisos b) de cada fracción I que alude al conocimiento de las Salas de este Alto Tribunal, dice que cuando se reclamen del presidente de la República reglamentos federales, por estimarlos inconstitucionales, el conocimiento corresponde a las Salas de esta Suprema Corte, según la materia de que se trate. De esta manera, si el reglamento es de naturaleza penal, corresponde a la Primera Sala, administrativa a la Segunda, civil a la Tercera, y laboral a la Cuarta; eso no obstante

que todos los reglamentos serían formalmente administrativos por derivar del ejecutivo de la unión. No sucede lo mismo con las fracciones terceras de cada uno de los preceptos mencionados, que se refieren al amparo directo, en donde se finca la competencia tomando en cuenta fundamentalmente la naturaleza de las autoridades de que deriva el acto y no la materialidad de éste.⁸

59. Así pues, en el juicio de amparo biinstancial lo que define la competencia material del órgano jurisdiccional es la naturaleza del acto reclamado, puesto que es éste el que da la pauta y referencia para el análisis constitucional que debe realizarse, partiendo de la legislación en la cual se apoye; dicho de otro modo, es el contenido del acto reclamado el que le otorga una naturaleza de acuerdo a las disposiciones normativas en las que se sustente; por tanto, si el acto deriva o tiene como aplicación una ley de determinada materia, será precisamente esa materia la que defina la naturaleza del acto reclamado.

60. A lo anterior tiene aplicación, por analogía a lo aquí razonado, la tesis de jurisprudencia P/J. 83/98, sostenida por el Tribunal Pleno en su integración de la Novena Época, de rubro y texto siguiente:

"COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.—En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del

⁸ Séptima Época, Registro digital: 233401. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 44, Primera Parte, materia común, página 20.

asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda.⁹

61. En ese contexto, las reglas para la distribución de las competencias, tratándose de Juzgados de Distrito especializados por materia toman como elemento para determinar la competencia material, principalmente la naturaleza del acto que emite una autoridad y al impugnarse una ley de observancia general, para definir la competencia prevalece la constitucionalidad de la norma sobre la naturaleza de la autoridad que aplica el acto.

62. Así las cosas, una vez determinado que es la naturaleza del acto reclamado la que define la competencia material de los amparos promovidos ante los Jueces de Distrito, se debe dilucidar cuál es la naturaleza del Registro Civil, y así definir si cuando se promueve el juicio de amparo indirecto contra actos de esa autoridad y se reclame o no la ley civil, la competencia es de un Juez de Distrito en Materia Civil o Administrativa.

63. El Registro Civil es una institución de orden público encargada de hacer constar, mediante la intervención de funcionarios debidamente autorizados para ello e investidos de fe pública, los actos relativos al estado civil de las personas físicas.¹⁰

64. Los artículos 1, 5, 15 y 23 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco disponen:

Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco

"Artículo 1. El Registro Civil es una institución de orden público y de interés social por medio de la cual el Estado hace constar, en forma auténtica y da publicidad a los hechos y actos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas."

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 28, registro digital: 195007.

¹⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984, página 392.

"Artículo 5. La Dirección General del Registro Civil dependerá de la Secretaría General de Gobierno del Estado; en tanto que los oficiales jefes y las oficialías dependerán de los Ayuntamientos."

"Artículo 15. La titularidad de las oficialías estará a cargo de los servidores públicos denominados oficiales del Registro Civil, quienes tendrán fe pública en el desempeño de las labores propias de su cargo."

"Artículo 23. Estará a cargo de los oficiales del Registro Civil, **hacer constar los hechos y actos del estado civil y extender las actas relativas** a:

"I. Nacimiento, reconocimiento de hijo y adopción;

"II. Matrimonio y divorcio;

"III. Defunción, declaración de ausencia y presunción de muerte;

"IV. Tutela y tutela voluntaria;

"V. Emancipación;

"VI. Pérdida o limitación de la capacidad legal para administrar bienes y el levantamiento de esta restricción; e

"VII. Inscripciones generales y sentencias."

65. Mientras que los artículos 36 del Código Civil, 1 y 8 del Reglamento del Registro Civil, ambos para el Estado de Guanajuato establecen:

"Artículo 36. El Registro Civil es una institución de orden público e interés social a través del cual el Estado hace constar y da publicidad de manera auténtica, a la vez que sistematiza la información, de todos los actos y hechos jurídicos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas garantizando su identidad, mediante la intervención de servidores dotados de fe pública.

"El funcionamiento del Registro Civil está a cargo de la Dirección General del Registro Civil, cuya estructura, organización y facultades se regulará en el Reglamento del Registro Civil, éste determinará, además, los servidores dotados de fe pública en el ejercicio de la función registral civil."

"Artículo 1. El presente ordenamiento reglamenta el título cuarto del libro primero del Código Civil vigente para el Estado de Guanajuato y tiene por objeto principal, establecer las bases de estructura, organización y facultades de la Dirección General del Registro Civil en el Estado."

"Artículo 8. La Dirección General es una unidad administrativa adscrita a la Subsecretaría de Servicios a la Comunidad de la Secretaría de Gobierno, cuyo titular se denomina director general, el cuál será designado por el secretario de Gobierno."

66. Lo anterior permite considerar que el Registro Civil es una institución de buena fe que forma parte de la Administración Pública, que regula su actuar principalmente por lo previsto en la legislación sustantiva civil y sus reglamentos, y tiene por objeto autorizar los actos y hechos que tienen que ver al estado civil de las personas, así como expedir las copias certificadas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, registros de defunción, entre otros actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas.

67. De manera que aun cuando ese organismo público sea de naturaleza formalmente administrativa, lo cierto es que la génesis de la actividad y las funciones que realiza están reguladas en ordenamientos de naturaleza civil, como son los Códigos Civiles que son legislaciones civiles por antonomasia, aun cuando parte de sus disposiciones se apliquen por autoridades de naturaleza administrativa, pues las disposiciones relativas de la legislación sustantiva indicada se aplican regularmente por el Registro Civil.

68. Así, las funciones y actividades que se encomiendan al referido ente público relacionadas con el levantamiento y rectificación de actas de nacimiento, lo han convertido en un órgano administrativo que no tiene el carácter de autoridad judicial, pues sus actos formales son de naturaleza administrativa;¹¹ sin embargo, como se ha razonado a lo largo de este considerando, para determinar competencia por razón de materia en la jurisdicción de amparo, habrá que estarse a la naturaleza del acto reclamado, y en concreto a la naturaleza de las acciones ejercidas que dieron origen al acto materia del juicio de amparo.

¹¹ El artículo 130, inciso e), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan."

69. En el caso, los actos analizados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, se refieren a negativas del Registro Civil de expedir actas de nacimiento relacionadas con solicitudes de reconocimiento de identidad de género, en cuyos juicios de amparo se planteó la inconstitucionalidad de diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

70. En tanto que los asuntos analizados por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, uno se refiere a la negativa del Registro Civil de Jalisco de emitir una acta de nacimiento acorde con la identidad de género y el otro deriva de la negativa del Registro Civil de registrar a la menor hija del quejoso, por no contar con el certificado médico de nacimiento.

71. Con independencia que las autoridades a quienes se atribuyó la aplicación de la ley son administrativas y no judiciales, los actos reclamados tienen naturaleza civil, al encontrarse relacionados con la legislación que regula el estado civil de las personas, por lo que para determinar la competencia por razón de materia en la jurisdicción de amparo, habrá que atender a la naturaleza del acto reclamado, y en concreto a la naturaleza de las acciones ejercidas que dieron origen al acto materia del juicio constitucional.

72. Consecuentemente, aun cuando el Registro Civil es el órgano público encargado de recoger cuantos actos afectan al estado civil de las personas y aquellos otros que determina la ley en la materia, su finalidad es la de constituirse como instrumento para la constancia oficial de la existencia de las personas, de su estado civil y condición.

73. De lo anterior se obtiene que cuando en el juicio de amparo indirecto se atribuyen actos u omisiones al Registro Civil, la competencia recae en un Juez de Distrito en Materia Civil y no en un Juez de Distrito en Materia Administrativa, porque se debe atender a la naturaleza del acto y no a la naturaleza de la autoridad, por lo que si la norma que regula el acto es civil, la competencia es civil, independientemente de la autoridad que la aplica, ya que al inscribir un acto, extender o rectificar una acta, desempeña una función estrechamente relacionada con la materia que regula lo atinente al estado civil de las personas.

74. Sobre esa base, es aplicable el principio de **acumulación o fuero de atracción**, para efectos de determinar la competencia, a favor del Juez de Distrito en Materia Civil.

75. La utilidad recae en la necesidad de analizar dos o más pretensiones de ese principio en una sola sentencia, para optimizar la satisfacción del principio de economía procesal, mediante la utilización esencial de los mis-

mos trámites para sustanciar y resolver lo que podría ser objeto de dos o más procesos separados, y la de evitar la posibilidad del dictado de fallos contradictorios en litigios conexos.

76. Al respecto, en el *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* de Guillermo Cabanellas, se advierte que el **fuero de atracción** "es la potestad y deber de un tribunal de conocer de cuestiones diferentes pero conexas, respecto de las que a su estricta competencia pertenecen, por la condición del reo o por la índole del asunto."¹²

77. Por su parte, el jurista Devis Echandía sostiene que la conexión en relación con la competencia o el llamado fuero de atracción "no es un factor de competencia ni un criterio para determinarla, sino una razón para modificarla o extenderla a casos para los cuales no la tiene el Juez, individual o separadamente."

78. Por esa razón, dicho autor destaca que gracias a este factor, un Juez que no es competente para una causa o para algunas de las prestaciones formuladas en una demanda, puede conocer de ellas, en virtud de su acumulación a otras que sí le corresponden.¹³

79. El sentido de las consideraciones anteriores subyace en el artículo 17 constitucional, que consagra el derecho fundamental a la jurisdicción. Uno de los principios de ese derecho consiste en que la justicia sea administrada mediante resoluciones dictadas de manera pronta, completa e imparcial.

80. Conforme lo anterior, se colige que cuando en la demanda de amparo indirecto se reclaman actos u omisiones específicas del Registro Civil relacionados con el estado civil de las personas, con independencia que se expongan argumentos orientados a impugnar leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, la competencia del Juez de Distrito del ramo civil está determinada claramente, porque los actos que se reclaman son de naturaleza civil y constituyen el objeto preferente del juicio de amparo.

81. Lo anterior, porque la fracción III del artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que es competencia de los Jue-

¹² Obra citada, editorial Heliasta, 31a. edición, tomo IV, Buenos Aires, Argentina, 2009, página 133.

¹³ Devis Echandía, Hernando, *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2009, página 141.

ces de Distrito de Amparo en Materia Civil conocer de aquellos asuntos competencia de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo que por exclusión no correspondan a la materia penal, administrativa o laboral; lo que permite concluir que los actos susceptibles de ser reclamados en amparo indirecto, corresponderán invariablemente a la materia civil cuando se refieran a actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil, relativos al estado civil de las personas, pues el estudio del asunto comprenderá el análisis de cuestiones de carácter civil.

82. Así las cosas, la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto contra actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil, relativos al estado civil de las personas, se surte en favor de los Juzgados de Distrito en Materia Civil cuando se dé la especialización.

83. QUINTO.—En atención a lo decidido en el considerando que antecede sobre los temas jurídicos en contradicción, debe prevalecer el criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis que a continuación se redacta y que, en términos de lo dispuesto por el artículo 215 de la Ley de Amparo, constituye jurisprudencia:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO SE IMPUGNEN ACTOS U OMISIONES DE LAS AUTORIDADES DEL REGISTRO CIVIL RELACIONADOS CON EL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL, CUANDO SE DÉ LA ESPECIALIZACIÓN. Cuando en un juicio de amparo indirecto se impugnen actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil relacionados con el estado civil de las personas, la competencia para conocer de él corresponde a un Juez de Distrito en Materia Civil, cuando se dé la especialización, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto se fija conforme a la naturaleza del acto reclamado sin tomar en consideración la calidad formal o material de la autoridad que, en su caso, haya emitido el acto. Lo anterior, porque la fracción III del artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que es competencia de los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Civil conocer de aquellos asuntos competencia de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo que por exclusión no correspondan a la penal, administrativa o laboral, de manera que los actos susceptibles de reclamarse en amparo indirecto, corresponderán invariablemente a la materia civil cuando se refieran a actos u omisiones de las autoridades del registro civil, relativos al estado civil de las personas, pues el estudio del asunto comprenderá el análisis de cuestiones relacionadas con la legislación civil por antonomasia. En ese sentido, al margen del carácter formal de la autori-

dad emisora, lo contundente es que las funciones que realiza el órgano registral indicado están relacionadas con el derecho civil, ya que al emitir determinaciones vinculadas con actos u omisiones en torno a registro o rectificación de actas de nacimiento, se atiende no sólo a datos de identificación desde el plano administrativo, sino a elementos y normas reguladas en la legislación sustantiva civil que repercute en la situación jurídica que guarda la persona en cuanto al nombre o su reasignación sexual y con esto pierde importancia que su actividad sea materialmente administrativa; de ahí que, con independencia del carácter del Registro Civil, esa circunstancia no impide considerar que los actos que emite en materia de rectificación de actas o relacionados con el estado civil de las personas corresponden a la materia civil, por lo que al atender a los principios de especialización y al denominado por la doctrina como fuero de atracción, es pertinente que en una jurisdicción se concentren los asuntos que tengan repercusión con el estado civil de las personas. En conclusión, la competencia recae en un Juez de Distrito en Materia Civil y no en uno en Materia Administrativa, por el hecho de prevalecer la naturaleza del acto reclamado, sobre la de la autoridad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes, y en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y

113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/2009 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO SE IMPUGNEN ACTOS U OMISIONES DE LAS AUTORIDADES DEL REGISTRO CIVIL RELACIONADOS CON EL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL, CUANDO SE DÉ LA ESPECIALIZACIÓN.

Cuando en un juicio de amparo indirecto se impugnen actos u omisiones de las autoridades del Registro Civil relacionados con el estado civil de las personas, la competencia para conocer de él corresponde a un Juez de Distrito en Materia Civil, cuando se dé la especialización, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto se fija conforme a la naturaleza del acto reclamado sin tomar en consideración la calidad formal o material de la autoridad que, en su caso, haya emitido el acto. Lo anterior, porque la fracción III del artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que es competencia de los Jueces de Distrito de amparo en materia civil conocer de aquellos asuntos competencia de los Juzgados de Distrito en materia de amparo que por exclusión no correspondan a la penal, administrativa o laboral, de manera que los actos susceptibles de reclamarse en amparo indirecto, corresponderán invariablemente a la materia civil cuando se refieran a actos u omisiones de las autoridades del registro civil, relativos al estado civil de las personas, pues el estudio del asunto comprenderá el análisis de cuestiones relacionadas con la legislación civil por antonomasia. En ese sentido, al margen del carácter formal de la autoridad emisora, lo contundente es que las funciones que realiza el órgano registral indicado están relacionadas con el derecho civil, ya que al emitir determinaciones vinculadas con actos u omisiones en torno a registro o rectificación de actas de nacimiento, se atiende no sólo a datos de identificación desde el plano administrativo, sino a elementos y normas reguladas en la legislación sustantiva civil que repercuten en la situación jurídica que guarda la persona en

cuanto al nombre o su reasignación sexual y con esto pierde importancia que su actividad sea materialmente administrativa; de ahí que, con independencia del carácter del Registro Civil, esa circunstancia no impide considerar que los actos que emite en materia de rectificación de actas o relacionados con el estado civil de las personas corresponden a la materia civil, por lo que al atender a los principios de especialización y al denominado por la doctrina como fuero de atracción, es pertinente que en una jurisdicción se concentren los asuntos que tengan repercusión con el estado civil de las personas. En conclusión, la competencia recae en un Juez de Distrito en Materia Civil y no en uno en Materia Administrativa, por el hecho de prevalecer la naturaleza del acto reclamado, sobre la de la autoridad.

1a./J. 36/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 353/2017. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito. 10 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: César de la Rosa Zubrán.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito al resolver los amparos en revisión 313/2016, 32/2017, 35/2017, 42/2017, 80/2017 y 100/2017, en los que sostuvo que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra determinaciones, actos u omisiones del Registro Civil, por la naturaleza del acto (administrativo) corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa, porque las autoridades responsables no dirimieron controversia alguna entre las partes, en la que decidieran cuestiones respecto de prestaciones de carácter civil, ni resolvieron cuestión contenciosa civil determinada, sino que únicamente aplicaron la norma jurídica.

El emitido por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito al resolver la contradicción de tesis 1/2017, que dio origen a la jurisprudencia PC.III.C. J/34 C (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA ACTOS U OMISIONES DE LAS AUTORIDADES DEL REGISTRO CIVIL, RELATIVOS AL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS. SE SURTE EN FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN MATERIA CIVIL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2017 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo II, septiembre de 2017, página 959, con número de registro digital: 2015099.

Tesis de jurisprudencia 36/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de tres de mayo de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA SENTENCIA IRREVOCABLE EN LA QUE SE ACREDITÓ LA EXISTENCIA DE UNA ORGANIZACIÓN DELICTIVA, NO TIENE EL CARÁCTER DE PRUEBA PLENA PARA ACREDITAR LA DE UNA ORGANIZACIÓN CRIMINAL DIVERSA, AUN CUANDO ESTÉ VINCULADA CON AQUÉLLA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 41, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 16 DE JUNIO DE 2016).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 429/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 3 DE MAYO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto respecto de la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).",¹ 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distinto Circuito, en un tema que, por su naturaleza penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.

¹ Tesis P. I/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, página 9.

5. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo de la Constitución Federal y 227, fracción II,² en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el quejoso en el amparo directo ***** , resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

6. TERCERO.—Posturas contendientes. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente precisar las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito al emitir sus resoluciones.

I. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito (amparo directo ***).**

7. Determinó que el quejoso pertenecía a la organización delictiva denominada ***** , la que se dedicaba de forma permanente y reiterada al tráfico y venta de cocaína, así como a la comisión de delitos contra la salud en general.

8. Para tal efecto analizó los elementos del tipo penal de delincuencia organizada previsto en el artículo 2o., fracción I *–hipótesis contra la salud–* y sancionado por el numeral 4o., fracción I, inciso b) *–en la variante de quien no tenga funciones de administración, dirección o supervisión–* de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, vigente en la época de los hechos.

9. Consideró que para su integración se requerían los siguientes elementos:

- La organización de hecho de tres o más personas.
- La organización sea en forma permanente o reiterada.

² "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

..."

- El grupo organizado ejecute en forma reiterada o permanente, conductas que por sí mismas o unidas a otras, tengan como finalidad o resultado, la comisión de los delitos que establece la ley especial en comentario, en la especie, contra la salud.

10. Señaló que los primeros elementos del tipo penal, consistentes en la organización de hecho de tres o más personas en forma permanente o reiterada, se acreditaron con la copia certificada de la resolución de apelación de veintidós de marzo de dos mil siete, pronunciada por el Segundo Tribunal Unitario del Segundo Circuito en el toca penal *****, derivada del proceso penal³ instruido en contra de *****, de la que se advertía la existencia de la organización criminal denominada *****.

11. A través de esa ejecutoria *–precisó el Tribunal Colegiado–* se comprobó la existencia de una organización criminal conocida como *****, la que de forma permanente o reiterada (*desde mil novecientos noventa y nueve*) y disciplinada entre sus integrantes, tenía como finalidad realizar delitos contra la salud en diversas variantes previstas en el artículo 194 del Código Penal Federal, principalmente el comercio, transporte, introducción al país y exportación de marihuana y cocaína.

12. Estableció que ese elemento probatorio también constituía un dato fehaciente de la existencia de la organización delictiva denominada *****, que entre otras funciones, daba seguridad personal al líder del ***** y tenía como finalidad o resultado cometer delitos contra la salud.

13. Concluyó que la copia certificada de esa resolución era una prueba plena para tener por acreditada la existencia del grupo criminal *****, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

II. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito (amparo en revisión ***).**

14. En principio, analizó el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en el sentido de que la sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva

³ Proceso penal *****, del índice del Juez Quinto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México.

tiva determinada, será prueba plena respecto de la existencia de dicha organización en cualquier otro procedimiento.

15. Lo anterior, autorizaba al Ministerio Público para hacer uso de una sentencia con esa calidad en otros procedimientos penales, a fin de acreditar la existencia de una organización criminal que previamente (en otro proceso) quedó demostrada en forma plena, con el objeto de que el juzgador la valore respecto de la existencia de la organización delictiva establecida en esa resolución judicial.

16. Aclaró que si bien la sentencia judicial irrevocable sobre la existencia de una determinada organización criminal, era apta para considerarse y valorarse en otros procedimientos penales; lo cierto era que sólo tenía valor probatorio pleno respecto de la organización allí definida, pues de hacerse extensiva esa declaratoria a otras organizaciones delictivas, con independencia de que estén relacionadas con la organización cuya existencia quedó demostrada, crearía inseguridad jurídica, ya que el referido artículo 41 no da pauta para establecer que la sentencia irrevocable hace prueba plena sobre la existencia de una organización criminal vinculada con la determinada en el fallo primigenio.

17. Bajo esa línea considerativa, analizó la copia certificada de la resolución de apelación de veintidós de marzo de dos mil siete, pronunciada por el Segundo Tribunal Unitario del Segundo Circuito en el toca penal *****, derivada del proceso penal,⁴ instruido en contra de *****, por el delito de delincuencia organizada, de la que se advertía la existencia de la organización criminal denominada *****.

18. Por tal razón, estableció que la organización delictiva que de manera concreta se tuvo por acreditada con esa sentencia judicial irrevocable, fue la denominada *****, pues si bien en dicha ejecutoria se hizo referencia a que esta organización contaba con una célula encargada de la seguridad de su líder, a saber, *****, era independiente al conglomerado principal.

19. En ese orden de ideas, si al quejoso se le relacionaba con la organización delictiva denominada *****, la que era independiente y autónoma respecto del Cartel del Golfo, la sentencia irrevocable dictada por el Segundo Tribunal Unitario del Segundo Circuito en el toca penal *****, no tenía

⁴ Proceso penal *****, del índice del Juez Quinto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México.

el alcance de acreditar de manera plena la existencia de la organización criminal denominada ***** , en términos del último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

20. Aclaró que dicha ejecutoria no debía ser excluida del material probatorio de cargo, sino que tendría que valorarse en términos distintos a los que establece el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, ya que sólo tenía el alcance de prueba plena para demostrar la existencia del *****; en tanto que, respecto de la organización criminal denominada ***** , era apta para advertir la conformación de un conglomerado que brindaba seguridad a la primera de las organizaciones, la que debía ser considerada por la responsable junto con los demás elementos de prueba a fin de acreditar el primer elemento del cuerpo del delito.

21. En ese tenor, concedió el amparo para el efecto de que la responsable valorara adecuadamente la copia certificada de la sentencia irrevocable dictada en el toca penal ***** , del índice del Segundo Tribunal Unitario del Segundo Circuito, es decir, sin asignarle pleno valor probatorio.

22. Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada II.1o.P8 P (10a.),⁵ de título y subtítulo:

"DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA SENTENCIA JUDICIAL IRREVOCA-
BLE QUE SE UTILICE PARA ACREDITAR PLENAMENTE LA EXISTENCIA DE
UNA ORGANIZACIÓN DELICTIVA DETERMINADA, EN CUALQUIER OTRO
PROCEDIMIENTO, A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 41, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA
LEY FEDERAL RELATIVA, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA DE 16 DE
JUNIO DE 2016, DEBE REFERIRSE NECESARIAMENTE A LA MISMA ORGA-
NIZACIÓN.—El precepto mencionado establece que la sentencia judicial ir-
revocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva
determinada, será prueba plena con respecto de la existencia de esta organi-
zación, en cualquier otro procedimiento; lo que otorga posibilidad al Ministerio
Público de hacer uso de una sentencia con esa calidad en otros procedimien-
tos penales para acreditar en ellos la existencia de una organización criminal
que previamente quedó determinada plenamente; a su vez, el juzgador estará
en aptitud de valorarla de la misma forma, al haber adquirido la calidad de cosa
juzgada sobre el tema en particular, otorgando certeza jurídica en cuanto

⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo IV, noviembre de 2016, página 2361.

a que, dicho punto ya no estará sujeto a variación por ser producto de un proceso judicial que concluyó con una sentencia que no podrá ser modificada. Así, debe considerarse que es la declaración judicial que se hace en la sentencia irrevocable sobre la existencia de una determinada organización criminal, la que prevalece y debe tomarse en cuenta en otros procedimientos, haciendo prueba plena sólo respecto de aquella organización específicamente definida, sin poder extender esa declaratoria a otros conglomerados criminales que pudieran estar relacionados con la organización cuya existencia quedó determinada pues, de hacerlo, se crearía inseguridad jurídica, ya que se sometería al criterio del juzgador el verificar y valorar si esta otra organización se encuentra vinculada o no con la que fue materia de análisis en la sentencia irrevocable, apartándose del espíritu que priva en el indicado último párrafo del artículo 41."

23. CUARTO.—Existencia de la contradicción. Por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales, mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",⁶ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁷

24. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.

25. Para corroborar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir,

⁶ Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, (sic) Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35.

⁷ Jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

26. En otras palabras, para resolver si existe o no la contradicción de tesis es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados *–no tanto los resultados que arrojen–* con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas *–no necesariamente contradictorias en términos lógicos–*.

27. Por ende, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación *–no en los resultados–* adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente, es indispensable que se cumplan las siguientes condiciones:

a. Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y que sobre ese mismo punto de derecho los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c. Lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

28. Con este pequeño *test*, lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto.

29. A partir de lo expuesto, se verificará si el asunto cumple con las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción entre los criterios de los Tribunales Colegiados.

Primer requisito: Arbitrio judicial.

30. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito** analizó la copia certificada de la resolución de veintidós de marzo de

dos mil siete, pronunciada por el Segundo Tribunal Unitario del Segundo Circuito, dentro del toca penal *****", con la que se acreditó la organización delictiva denominada *****", a fin de determinar si con esa misma documental también se demostraba la existencia de una organización criminal conocida como *****", a la que pertenecía el quejoso.

31. Al respecto, estableció que con esa documental se comprobó la existencia de una organización criminal conocida como *****", en la que también se constató la existencia del grupo criminal de *****", que entre otras cosas daba seguridad personal al líder del citado cartel y tenía como finalidad o resultado cometer delitos contra la salud.

32. Razón por la cual, asignó el valor de prueba plena a tal documental pública, para acreditar la existencia del grupo criminal *****", en términos del último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

33. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, también analizó la copia certificada de la resolución de veintidós de marzo de dos mil siete, pronunciada por el Segundo Tribunal Unitario del Segundo Circuito, dentro del toca penal *****", con la que se acreditó la organización delictiva denominada *****", con el objeto de establecer si con esa misma documental podía demostrarse la organización criminal conocida como *****", a la que pertenecía el quejoso.

34. Consideró que en términos del último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, será prueba plena respecto de la existencia de dicha organización en cualquier otro procedimiento.

35. Sin embargo, únicamente tenía el carácter de prueba plena en relación con la organización específicamente definida en esa resolución, por lo que el valor probatorio pleno no podía asignarse a otras organizaciones delictivas, con independencia de que estuvieran relacionadas con la organización cuya existencia quedó determinada en dicho fallo, porque crearía inseguridad jurídica.

36. Razón por la cual, la sentencia judicial irrevocable dictada en el toca penal *****", no podía ser considerada como una prueba plena, pues se trataba de organizaciones delictivas distintas, por lo que debía valo-

rarse en términos distintos a los que establece el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Segundo requisito: Ejercicio interpretativo realizado sobre un mismo punto jurídico.

37. Como puede advertirse, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, resolvieron una cuestión jurídica en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, ya que determinaron lo conducente respecto al valor probatorio de la sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva en particular, a fin de demostrar la existencia de esa organización en cualquier procedimiento penal, conforme lo establece el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

38. En ese tenor, el ejercicio interpretativo de los Tribunales Colegiados se realizó sobre una misma problemática jurídica; sin embargo, adoptaron criterios jurídicos discrepantes.

39. Bajo esa línea argumentativa, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que los Tribunales Colegiados efectuaron un ejercicio interpretativo sobre los mismos puntos jurídicos y arribaron a conclusiones diferentes.

Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

40. En el caso, como ya se ha mencionado, la materia de análisis en la contradicción de tesis se hace derivar de la postura asumida por los Tribunales Colegiados contendientes, pues reviste aspectos que no son coincidentes, por lo que se consideran suficientes para que esta Primera Sala tenga por acreditada la existencia de un tema disímil que conduzca a emitir un criterio sobre los tópicos respecto de los que se formuló la denuncia.

41. A partir de todo lo anterior, la divergencia de criterios se actualiza respecto del siguiente cuestionamiento: ***¿La sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una determinada organización delictiva, tendrá pleno valor en un diverso procedimiento penal para demostrar la existencia de otras organizaciones criminales que estén relacionadas con la organización específicamente definida en dicha ejecutoria, conforme lo dispone el último párrafo del artículo 41 de la Ley***

Federal contra la Delincuencia Organizada, vigente al dieciséis de junio de dos mil dieciséis?

42. Así las cosas, se estima que están reunidos los extremos para afirmar la existencia de una contradicción de criterios del conocimiento de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que los tribunales contendientes han expresado una posición antagónica en torno a un tema determinado, en el que esencialmente se controvierten los mismos planteamientos jurídicos.

43. Es importante destacar que, tal como sucede en el presente caso, aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes no son constitutivos de jurisprudencia debidamente integrada, ello no representa un obstáculo para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, ni tampoco el artículo 226 de la Ley de Amparo, lo exigen así, al establecer genéricamente que se trate de "*tesis contradictorias*".

44. QUINTO.—**Criterio que debe adoptarse.** Debe prevalecer, como jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que a continuación se expresan.

45. Un importante precedente en relación con el análisis del delito de delincuencia organizada que ha emitido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo constituye el amparo en revisión *****,⁸ resuelto por el Tribunal Pleno, en el que precisó que los elementos integradores del delito de delincuencia organizada son los siguientes:

a. Un acuerdo de tres o más personas para organizarse o para que se organicen.

b. El acuerdo para organizarse o la organización sea en forma permanente o reiterada.

⁸ En sesión de veinticinco de junio de dos mil dos, por unanimidad de once votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel.

c. El acuerdo o la organización tenga como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que señala el artículo 2o. de la ley.

46. El Tribunal Pleno también analizó la constitucionalidad de los artículos 40 y 41, primer párrafo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

47. Al respecto, precisó que el artículo 40 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, prevé el sistema de libre apreciación de las pruebas, dado que no establece reglas concretas para que el Juez en ejercicio de sus facultades valore la imputación formulada por los diversos participantes en el hecho delictuoso investigado y demás personas involucradas en la averiguación previa, a fin de tener por comprobados los elementos del tipo penal y la responsabilidad del inculpado, pero esa valoración no debe ser arbitraria o caprichosa, sino con sensatez y buen juicio, es decir, el juzgador con discrecionalidad debe establecer si hay adecuación entre los hechos atribuidos al inculpado y el ilícito que se le imputa.

48. Además, en acatamiento a lo preceptuado en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, el Juez debe motivar adecuadamente por qué la imputación de referencia es eficiente para tener por probados los elementos del tipo penal y la responsabilidad del inculpado, es decir, tiene la obligación de exponer pormenorizadamente los razonamientos idóneos para justificar la determinación que al respecto emita.

49. En otras palabras, de acuerdo con el artículo 40 en comento, la característica esencial de la facultad de juzgar prudentemente, consiste en que del análisis de la imputación hecha por los diversos participantes en el hecho y demás personas involucradas en la averiguación previa, el Juez en su caso, obtenga la convicción que lo conduzca a tener por probados los elementos del tipo penal y la responsabilidad del inculpado, sin sujetarse a reglas fijas o predeterminadas sobre la estimación de la imputación de mérito, con la única limitación constitucional de que motive adecuadamente su determinación, esto es, que exponga en forma lógica y congruente los razonamientos idóneos del por qué considera suficiente y eficiente a la imputación correspondiente para tener por demostrados los elementos mencionados y la responsabilidad del inculpado. En conclusión, el Juez al valorar la imputación en comento, se debe valer de las reglas de la sana crítica, que son las que prescribe la lógica y las derivadas de la experiencia.

50. En relación con el artículo 41, párrafo primero, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, indicó que contempla la prueba circuns-

tancial, llamada prueba de indicios, en donde cada uno de ellos, si bien en forma autónoma y aislada no tienen mayor valor, en su conjunto pueden adquirir eficacia probatoria plena, por relacionarse y vincularse lógicamente entre sí para crear absoluta convicción. Precisó que la prueba circunstancial conforme al precepto en comento surge de la apreciación en su conjunto de los indicios obtenidos, mediante el enlace de unos con otros para obtener la verdad buscada, sin que deba perderse de vista que su concatenación legal exige como condición lógica en cada indicio, un determinado elemento incriminador, para poder determinar con certeza los elementos del tipo penal y la responsabilidad del inculpado.

51. En esta tesitura, se consideró que el artículo 41, párrafo primero, era una disposición que ha elevado al rango de reina de las pruebas a la prueba circunstancial, por ser más técnica, pues está basada sobre la inferencia o el razonamiento y tiene, como punto de partida, hechos o circunstancias que están probados y de los cuales se desprende su relación con el hecho investigado que se pretende probar, el cual puede estar relacionado con el acreditamiento de la materialidad del delito o con la responsabilidad del inculpado.

52. Concluyó que los numerales 40 y 41, párrafo primero, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no eran inconstitucionales, porque no violan las formalidades esenciales del procedimiento, especialmente en cuanto a la valoración de las pruebas, pues permiten que el derecho de ofrecer y desahogar pruebas se ejerza a plenitud, porque conforme a ellos el juzgador para tener por acreditados los elementos del tipo penal y la responsabilidad del acusado, debe valorar en forma prudente la imputación que hagan los diversos participantes en el hecho investigado y demás personas involucradas en la averiguación previa. Aunado a que permiten que los indicios se valoren en forma libre hasta que en su conjunto formen prueba plena, pero esta valoración no debe ser arbitraria y caprichosa, sino que debe hacerse en los términos antes indicados, de tal manera que no produzca inseguridad a los inculpados y les prive del derecho de defensa.

53. Recientemente, esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis ^{*****9} analizó el artículo 41, segundo párrafo, de la Ley Federal

⁹ En sesión del día nueve de mayo de dos mil dieciocho. Por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó derecho a formular voto particular, en cuanto al fondo.

contra la Delincuencia Organizada,¹⁰ en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de junio de dos mil dieciséis, a fin de determinar si las pruebas admitidas en un proceso para efecto de ser utilizadas para la persecución de la delincuencia organizada y ser valoradas como tales en otros procedimientos, se refiere únicamente a las pruebas admitidas ante un Juez o también a las diligencias desahogadas en una averiguación previa diversa.

54. Se precisó que las diligencias desahogadas en una averiguación previa diversa a la de la causa penal y que obran en copias certificadas, no pueden ser valoradas en su contenido con el carácter de testimoniales, documentos públicos, etcétera, sino como documentales públicas que acreditan la existencia de una indagatoria en contra de persona determinada y por hechos concretos, sin que el contenido de las mismas pueda ser considerado por el Juez como prueba testimonial u otras.¹¹

¹⁰ "Artículo 41. Los Jueces y tribunales, apreciarán el valor de los indicios hasta poder considerar su conjunto como prueba plena, según la naturaleza de los hechos, la prueba de ellos y el enlace que exista entre la verdad conocida y la que se busca.

"Las pruebas admitidas en un proceso podrán ser utilizadas por la autoridad investigadora para la persecución de la delincuencia organizada y ser valoradas como tales en otros procedimientos relacionados con los delitos a que se refiere esta ley. ..."

¹¹ Al tenor de la jurisprudencia «1a./J. 51/2018 (10a.)» de título y subtítulo siguientes: "DELINCUENCIA ORGANIZADA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 41, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EL 16 DE JUNIO DE 2016. El artículo citado establece que las pruebas admitidas en un proceso podrán ser utilizadas por la autoridad investigadora para la persecución de la delincuencia organizada y valoradas como tales en otros procedimientos relacionados con los delitos a que se refiere esa ley. Por su parte, el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Penales, abrogado, establece que el proceso penal se compone de los procedimientos de preinstrucción, instrucción, primera y segunda instancia, ante los tribunales federales; sin considerar los procedimientos de averiguación previa, el de ejecución y el relativo a inimputables, menores de edad y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos. En este sentido, de una interpretación sistemática y armónica de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y del Código Federal de Procedimientos Penales es posible concluir que el artículo 41, segundo párrafo, antes mencionado, al señalar que las 'pruebas admitidas en un proceso' podrán ser valoradas 'como tales' en otros procedimientos, se refiere única y exclusivamente a las pruebas admitidas ante una autoridad jurisdiccional y no a las desahogadas en una averiguación previa. Por tanto, las diligencias desahogadas en una averiguación previa diversa a la de la causa penal, y que obran en copias certificadas, no pueden ser valoradas en su contenido con el carácter de testimoniales, documentos públicos, etcétera. En efecto, al no ser aplicable la regla especial prevista en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la valoración de éstas debe sujetarse a las reglas generales de valoración probatoria. Así, en atención al criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tales copias certificadas sólo pueden ser consideradas como documentales públicas que acreditan la existencia de una indagatoria en contra de persona determinada y por hechos concretos, sin que el contenido de las mismas pueda ser considerado por el Juez como prueba testimonial u otras."

55. Para arribar a esa conclusión, la Sala partió de que no era válido que el Juez de la causa otorgara el carácter de prueba material individualizada (testimonial, confesión, pericial, etcétera) al contenido de actuaciones recibidas en una averiguación previa diversa (aunque relacionada) de aquella de la que deriva la causa penal en la que se procesa a un inculpado, porque tal circunstancia implicaría admitir y valorar pruebas que no han sido sometidas al análisis de un juzgador imparcial y al escrutinio de la defensa, lo que atentaría contra la garantía de defensa adecuada del inculpado.

56. Hechas las precisiones anteriores, ahora corresponde analizar el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de junio de dos mil dieciséis), que confiere valor pleno a la sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, para ser considerada en otro procedimiento a fin de probar la existencia de esa organización criminal.

57. Dicha hipótesis normativa a la letra dice:

"Artículo 41. Los Jueces y tribunales, apreciarán el valor de los indicios hasta poder considerar su conjunto como prueba plena, según la naturaleza de los hechos, la prueba de ellos y el enlace que exista entre la verdad conocida y la que se busca.

"Las pruebas admitidas en un proceso podrán ser utilizadas por la autoridad investigadora para la persecución de la delincuencia organizada y ser valoradas como tales en otros procedimientos relacionados con los delitos a que se refiere esta ley.

"La sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, será prueba plena con respecto de la existencia de esta organización en cualquier otro procedimiento por lo que únicamente sería necesario probar la vinculación de un nuevo procesado a esta organización, para poder ser sentenciado por el delito de delincuencia organizada."

58. El citado precepto establece diversas reglas sobre la valoración de las pruebas tratándose de procesos penales seguidos por la probable comisión de los delitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

59. Conforme al punto de contradicción, la hipótesis normativa que interesa es el último párrafo de ese numeral, del que se advierte que el legis-

lador confirió el carácter de prueba plena a la sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización criminal determinada, para efecto de que también con ese fallo pueda acreditarse esa organización delictiva en otro procedimiento.

60. Ahora bien, en la exposición de motivos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, emitida el seis de noviembre de mil novecientos noventa y seis, se estableció que una cuestión sumamente relevante fue la necesidad de combatir eficazmente a las organizaciones criminales, por lo que el aspecto probatorio resultaba de vital importancia.

61. Se precisó que, para efectos de acreditar la existencia de una organización criminal determinada, debía autorizarse la admisión en un proceso de pruebas admitidas en otro, al preverse que las pruebas admitidas en un proceso podrán ser utilizadas por la autoridad investigadora para la persecución de la delincuencia organizada y ser valorada como tales en otros procesos relacionados con los delitos a que la ley federal se contrae.

62. También se indicó que en otros países ha resultado eficaz para la persecución de las organizaciones criminales, la utilización de la sentencia judicial firme que tenga por acreditada la existencia de una organización criminal determinada, en el sentido de que dicha resolución será prueba plena con respecto a ese hecho en cualquier otro procedimiento.

63. Esta última precisión dio pauta a que en el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se estableciera que con la exhibición en un proceso, de la sentencia judicial irrevocable emitida en otra causa penal en la que se determinó la existencia de un conglomerado criminal, se tendría por demostrada de manera plena la misma organización, por lo que sólo restaría que se acredite la vinculación del procesado con esa organización criminal, para determinar su responsabilidad penal.

64. En esas circunstancias, lo que pretendió el legislador al conferir pleno valor probatorio a la sentencia firme emitida en otro proceso, fue dar relevancia a la decisión judicial sobre un hecho probado y de esa manera simplificar la tarea probatoria del fiscal cuando pretenda demostrar en una causa penal diversa, la existencia de determinada organización criminal, la cual ya ha sido demostrada en otro proceso.

65. Razón por la cual, si en un proceso penal se cumplen las exigencias constitucionales y legales, en la medida en que determinados elementos pro-

batorios fueron sometidos al análisis de un juzgador imparcial y al escrutinio de la defensa, en el que se cumplieron las formalidades del procedimiento y con motivo de esa valoración el juzgador llegó a la convicción de que se demostró la existencia de una determinada organización criminal en términos del artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;¹² esa resolución, una vez que adquiera firmeza legal, podrá ser considerada como una sentencia judicial irrevocable para probar en otro u otros procesos, la existencia de dicha organización, pues tal aspecto deriva de la decisión sobre un hecho probado, que por su naturaleza jurídica, puede permear a otras causas penales, en la medida que lo allí decidido (contenido material) ya fue sometido a la valoración de un juzgador, bajo determinadas formalidades, entre otras, el respeto al derecho a una defensa adecuada y al contradictorio.

66. En ese orden de ideas, esta Primera Sala considera que válidamente el fiscal, en su carácter de parte, puede exhibir en un proceso copia certificada de una sentencia judicial irrevocable para acreditar la organización criminal en los términos apuntados, pues la existencia de ésta ya quedó dilucidada en un proceso penal distinto, lo que salvaguarda los principios de debido proceso y de legalidad.

67. Ello denota que la porción normativa analizada contiene una regla tasada de valoración de la prueba, porque predetermina, de forma general y abstracta, el valor que debe atribuirse a una sentencia judicial irrevocable, a fin de proporcionar herramientas objetivas al juzgador para realizar su valoración en otros procesos penales, porque tiene un alcance material privilegiado para demostrar en otros procesos la existencia de una determinada organización criminal, al constituir ese aspecto un hecho probado.

68. Por lo tanto, si bien el artículo 41, último párrafo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada contempla una regla especial para la valoración de la sentencia judicial irrevocable, esta Primera Sala entiende que dicho fallo únicamente comprende a la organización criminal materia de análisis en ese fallo, sin que pueda considerarse como prueba plena para otra causa penal la existencia de un conglomerado delictivo distinto, pues éste nunca fue

¹² "Artículo 2o. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: ..."

materia de debate y estudio en el proceso que culminó con la sentencia irrevocable.

69. En ese contexto, debe responderse en sentido negativo la interrogante materia de la presente contradicción de criterios, ya que la sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, no tendrá pleno valor probatorio en cualquier otro procedimiento penal, respecto de la existencia de distintas organización delictivas, no obstante que estén relacionadas con la organización específicamente definida en dicha ejecutoria.

70. Efectivamente, la ejecutoria en la que se determinó la existencia de una determinada organización criminal, debe valorarse como prueba plena en otros procedimientos, siempre que se trate de demostrar la existencia de la organización delictiva específicamente definida, sin que sea dable que con esa documental se demuestre, de manera preponderante, otros conglomerados criminales, sin perjuicio de que dicha sentencia los refiera.

71. Lo anterior, obedece a que la existencia de una organización delictiva, derivó de un ejercicio probatorio de desahogo y valoración de ciertos elementos, en un diverso procedimiento penal, en el que se concluyó mediante una sentencia judicial irrevocable, dicha organización criminal en particular.

72. Así, conforme al debido proceso, al derecho a una defensa adecuada y el principio de contradicción, no sería dable que el Juez de la causa otorgue el carácter de prueba plena al contenido de una sentencia en la que se acreditó en otro procedimiento penal la existencia de una organización delictiva determinada, con el objeto de demostrar otra u otras organizaciones criminales distintas, al margen de que estén vinculadas, pues ello implicaría convalidar un hecho que no ha sido sometido a debate, ni valorado por el juzgador que conoció del procedimiento penal primigenio, a fin de que adquiriera el carácter de prueba plena.

73. De tal forma que, si bien el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, confiere el carácter de prueba plena a una sentencia judicial irrevocable, esa regla de valoración se actualiza únicamente para la organización delictiva que en dicha ejecutoria se analizó y determinó, y no para aquellas que de manera contingente se narran en el fallo.

74. Actuar en contrario originaría inseguridad jurídica, porque se obligaría al juzgador a asignar pleno valor probatorio a una ejecutoria en la que

no se determinó la existencia de la organización criminal que se somete a su arbitrio, sin que tal aspecto esté permitido por el último párrafo del artículo 41 de la ley, ya que no tiene el alcance de conferir pleno valor probatorio a aspectos que no hayan sido definidos en la sentencia irrevocable, como sería la actualización de organizaciones criminales distintas a la que fue materia de análisis en ese fallo.

75. Por todo, dicha sentencia no puede ser considerada como prueba plena para acreditar la existencia de una diversa organización criminal a la que fue estudiada y cuya existencia fue comprobada en un proceso penal previo, al margen de que en su contenido se haga referencia a una diversa, ya que esta última no ha sido materia de debate por las partes y, menos aún, el Juez se ha pronunciado al respecto.

76. Ahora bien, una vez que se ha determinado que la regla de valoración que contempla el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, no resulta aplicable tratándose de organizaciones criminales distintas, surge la interrogante en el sentido de cómo debe valorarse por el Juez la sentencia judicial irrevocable.

77. La respuesta está prevista en el primer párrafo del artículo 41, pues esta Primera Sala considera que la valoración de dicha documental pública adquiere un matiz distinto, a saber, como un indicio, el que debe ser valorado en forma libre con los demás elementos de prueba, para poder determinar con certeza la existencia del conglomerado criminal que el fiscal pretende demostrar.

78. Así, en el caso de que se pretenda acreditar una organización criminal diversa, la sentencia judicial firme no gozará de valor pleno, pero sí será posible que el juzgador la tomé en consideración y valore como un indicio junto con los demás elementos de prueba, para tener por demostrada la existencia de la organización criminal, conforme lo dispone el primer párrafo del artículo 41 de la ley.¹³

79. Conforme a las consideraciones anteriores, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo,

¹³ "**Artículo 41.** Los Jueces y tribunales, apreciarán el valor de los indicios hasta poder considerar su conjunto como prueba plena, según la naturaleza de los hechos, la prueba de ellos y el enlace que exista entre la verdad conocida y la que se busca. ..."

el criterio que a continuación sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA SENTENCIA IRREVOCABLE EN LA QUE SE ACREDITÓ LA EXISTENCIA DE UNA ORGANIZACIÓN DELICTIVA, NO TIENE EL CARÁCTER DE PRUEBA PLENA PARA ACREDITAR LA DE UNA ORGANIZACIÓN CRIMINAL DIVERSA, AUN CUANDO ESTÉ VINCULADA CON AQUÉLLA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 41, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 16 DE JUNIO DE 2016). El precepto citado establece que la sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, será prueba plena para demostrar la existencia de esa organización en cualquier otro procedimiento, por lo que sólo sería necesario probar la vinculación de un nuevo procesado a esta organización, para poder sentenciarlo por el delito de delincuencia organizada. Sin embargo, dicha sentencia no tendrá pleno valor probatorio respecto de la existencia de otros conglomerados delictivos que estén relacionados con la organización específicamente definida en ese fallo. Ello obedece a que la declaratoria referida derivó de un ejercicio probatorio de desahogo y valoración de ciertos elementos en un diverso procedimiento penal, en el que se concluyó mediante una sentencia judicial irrevocable, la existencia de dicha organización criminal en particular, al constituir un hecho probado. Así, de conformidad con el debido proceso, al derecho a una defensa adecuada y el principio de contradicción, no sería dable que el Juez de la causa otorgue el carácter de prueba plena al contenido de una sentencia irrevocable en la que se acreditó en otro procedimiento penal la existencia de una organización delictiva determinada, con la finalidad de demostrar la de una organización criminal distinta, al margen de que estén vinculadas, pues ello implicaría convalidar un hecho que no ha sido sometido a debate, ni valorado por el juzgador que conoció del procedimiento penal primigenio, para que adquiriera el carácter de prueba plena. De forma que esa regla de valoración se actualiza únicamente para la organización delictiva que en esa ejecutoria se analizó y determinó, y no para aquella que de manera contingente se narra en ese fallo. No obstante lo anterior, en el caso de que con esa documental pretenda acreditarse la existencia de una organización criminal diversa, dicho elemento probatorio no tendrá valor pleno para ese fin, pero sí será posible que el juzgador la considere como un indicio en términos del artículo 41, párrafo primero, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, a efecto de ser valorado con los demás elementos de prueba para la comprobación de los elementos del tipo penal de delincuencia organizada.

80. Lo antes resuelto, no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se dictaron las ejecutorias materia de la contradicción, por así ordenarlo el artículo 226, último, párrafo de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia II.1o.P8 P (10a.) y 1a./J. 51/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*

del viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas y del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 36, Tomo IV, noviembre de 2016, página 2361; y 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 213, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA SENTENCIA IRREVOCABLE EN LA QUE SE ACREDITÓ LA EXISTENCIA DE UNA ORGANIZACIÓN DELICTIVA, NO TIENE EL CARÁCTER DE PRUEBA PLENA PARA ACREDITAR LA DE UNA ORGANIZACIÓN CRIMINAL DIVERSA, AUN CUANDO ESTÉ VINCULADA CON AQUÉLLA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 41, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 16 DE JUNIO DE 2016). El precepto citado establece

que la sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, será prueba plena para demostrar la existencia de esa organización en cualquier otro procedimiento, por lo que sólo sería necesario probar la vinculación de un nuevo procesado a esta organización, para poder sentenciarlo por el delito de delincuencia organizada. Sin embargo, dicha sentencia no tendrá pleno valor probatorio respecto de la existencia de otros conglomerados delictivos que estén relacionados con la organización específicamente definida en ese fallo. Ello obedece a que la declaratoria referida derivó de un ejercicio probatorio de desahogo y valoración de ciertos elementos en un diverso procedimiento penal, en el que se concluyó mediante una sentencia judicial irrevocable, la existencia de dicha organización criminal en particular, al constituir un hecho probado. Así, de conformidad con el debido proceso, al derecho a una defensa adecuada y el principio de contradicción, no sería dable que el Juez de la causa otorgue el carácter de prueba plena al contenido de una sentencia irrevocable en la que se acreditó en otro procedimiento penal la existencia de una organización delictiva determinada, con la finalidad de demostrar la de una organización criminal distinta, al margen de que estén vinculadas, pues ello implicaría convalidar un hecho que no ha sido sometido a debate, ni valorado por el juzgador que conoció del procedimiento penal primigenio, para que adquiriera el carácter de prueba plena. De forma que esa regla de valoración se actualiza únicamente para la organización delictiva que en esa ejecutoria se analizó y determinó, y no para aquella que de manera contingente se narra en ese fallo. No obstante lo anterior, en el caso de que con esa documental pretenda acreditarse la existencia de una organización criminal diversa, dicho

elemento probatorio no tendrá valor pleno para ese fin, pero sí será posible que el juzgador la considere como un indicio en términos del artículo 41, párrafo primero, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, a efecto de ser valorado con los demás elementos de prueba para la comprobación de los elementos del tipo penal de delincuencia organizada.

1a./J. 42/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 429/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 3 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 291/2017, en el que determinó que si en una sentencia judicial irrevocable se tenía por acreditada la existencia de una determinada organización delictiva, la copia certificada de esa resolución era una prueba plena para tener por acreditada, en un diverso procedimiento penal, la existencia de otras organizaciones criminales que estuvieran relacionadas con la organización específicamente definida en dicha ejecutoria, conforme lo dispone el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, vigente al dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 107/2015, el cual dio origen a la tesis aislada II.1o.P8 P (10a.), de título y subtítulo: "DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA SENTENCIA JUDICIAL IRREVOCABLE QUE SE UTILICE PARA ACREDITAR PLENAMENTE LA EXISTENCIA DE UNA ORGANIZACIÓN DELICTIVA DETERMINADA, EN CUALQUIER OTRO PROCEDIMIENTO, A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 41, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA DE 16 DE JUNIO DE 2016, DEBE REFERIRSE NECESARIAMENTE A LA MISMA ORGANIZACIÓN.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo IV, noviembre de 2016, página 2361, con número de registro digital: 2013099.

Tesis de jurisprudencia 42/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve.

Nota: La tesis aislada II.1o.P8 P (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DELITO ELECTORAL DE ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL ELECTORAL. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AUTORIDAD NIEGA EL CAMBIO DE DOMICILIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 125/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA, EL PRIMER, EL SEGUNDO Y EL TERCER TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 21 DE NOVIEMBRE DE 2018. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente pues, en el caso, fue realizada por ***** , Magistrada del Tribunal Unitario del Vigésimo Séptimo Circuito.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Con el objetivo de resolver el presente asunto debe determinarse, en primer lugar, si existe contradicción, para lo cual, es necesario analizar las ejecutorias que participan en la misma.

I. El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región resolvió el **recurso de revisión *******, cuyos antecedentes se resumen a continuación:

1. ***** promovió una solicitud de cambio de domicilio, ante el entonces Instituto Federal Electoral, con el fin de que le emitieran una nueva credencial de elector; sin embargo, la citada institución ad-

virtió irregularidades respecto al domicilio que proporcionó por lo que rechazó la petición. Por lo anterior, el Ministerio Público inició una averiguación previa en contra del quejoso, con la cual se acreditó que el domicilio que proporcionó era falaz.

2. Por estos hechos, el 18 de diciembre de 2015 se giró orden de aprehensión en contra del quejoso por su probable comisión en el delito electoral federal (a quien por cualquier medio participe en la alteración del Registro Federal de Electores). El Juez resolvió decretar auto de libertad por falta de elementos para procesar por lo que el Ministerio Público interpuso recurso de apelación, en el cual se resolvió revocar dicho auto y, en su lugar, decretó auto de formal prisión en contra del quejoso. En desacuerdo, el quejoso promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue negado, por lo que el quejoso interpuso un recurso de revisión.

Al resolver el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región declaró fundado el recurso y resolvió que **el delito electoral federal no se actualiza en virtud de que no hubo una alteración del Registro Federal de Electores**, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

- Aunque al momento de la comisión del delito se encontraba vigente el artículo 411 del Código Penal Federal,¹ con base en el principio pro persona se debe de aplicar la ley más favorecedora para el quejoso. Por lo tanto, es aplicable el artículo 13, fracción I, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales² ya que prevé una sanción pecuniaria menor.

¹ **Artículo 411 (Código Penal Federal).** Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar."

² **Artículo 13.** Se impondrá de sesenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien:

"I. Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.

"A quien por sí o a través de terceros solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que les corresponda conforme al primer párrafo de este artículo.

"A quien por sí o a través de terceros, mediante amenaza o promesa de empleo, paga o dádiva, o promesa de entrega de cualquier tipo de recurso o bien, solicite o promueva que una o varias personas entreguen información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que les corresponda conforme al primer párrafo de este artículo; ..."

- Ahora, en el artículo 13 de la ley aplicable se encuentran 2 hipótesis delictivas específicas; (i) la acción de alterar el Registro Federal de Electores o listados nominales, en la inteligencia de que puede existir una pluralidad de autores materiales o partícipes; y, (ii) un elemento subjetivo consistente en que los activos actúen con la intención de causar una alteración.

- En virtud de lo anterior, **el mero aviso de cambio de domicilio presentado por el ciudadano ante el entonces Instituto Federal Electoral no puede constituir una alteración propiamente dicha del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral**, ya que no se ha completado el proceso de emisión de una credencial de elector, lo cual constituye una omisión por parte de la autoridad de verificar los hechos. Esto, con base en el criterio jurisprudencial 1a./J. 97/2001, de rubro: "DELITOS ELECTORALES. LA CONDUCTA DEL CIUDADANO CONSISTENTE EN PROPORCIONAR, CON CONOCIMIENTO DE QUE ES FALSO, UN NUEVO DOMICILIO A LA AUTORIDAD, LA CUAL OMITE VERIFICAR SU AUTENTICIDAD, ACTUALIZA LA CONDICIÓN NECESARIA PARA QUE SE PRODUZCA LA ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 411 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL."³

- En efecto, la autoridad electoral elaborará e imprimirá las listas nominales de electores definitivas con fotografía hasta después de que los funcionarios electorales respectivos, **verifiquen la información aportada por los ciudadanos a través de técnica censal y que los listados de referencia se pongan a disposición de los partidos políticos para su revisión y**, en su caso, para que formulen las observaciones pertinentes.

- Así, el actuar del ciudadano es sólo una condición que debe concurrir necesariamente con la omisión de las entidades electorales de verificar dicha información en términos del procedimiento anterior. Con el fin de comprobar el verbo rector de la conducta reprochada. En virtud de que no hubo una alteración al Registro Federal Electoral, entonces no se actualiza el ilícito.

El **mismo Tribunal Colegiado** sostuvo **idénticas consideraciones** en los recursos de revisión ***** , ***** , ***** y *****.

II. El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito resolvió el juicio de **amparo directo** *****. Los antecedentes del caso son los siguientes:

³ Jurisprudencia 1a./J. 97/2001, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 10, registro digital: 188416.

1. ***** **promovió una solicitud de cambio de domicilio ante el Instituto Nacional Electoral, con el objeto de obtener una nueva credencial para votar, la citada institución advirtió irregularidades respecto al domicilio que proporcionó, por lo que rechazó la petición.** De modo que el Ministerio Público inició una averiguación previa en su contra, con la cual se acreditó que el domicilio que proporcionó era falaz.

2. Por lo anterior, la quejosa fue condenada por la comisión del delito electoral federal (a quien por cualquier medio participe en la alteración del Registro Federal de Electores) previsto en el artículo 13, fracción I, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. En desacuerdo, ésta promovió un juicio de amparo reiterando que no se había acreditado que hubiera alterado por cualquier medio el Registro Federal de Electores.

El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito negó el amparo con base en las siguientes consideraciones:

- De acuerdo a la legislación aplicable, los elementos objetivos y normativos del delito son: (i) la existencia del Registro Federal de Electores; (ii) que alguien participe en su alteración; y (iii) que lo anterior afecte la adecuada función electoral.

- El primero de los elementos se actualiza con base en los artículos 128 y 171 a 184 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la cual se acredita la existencia del Registro Federal de Electores.

- El segundo de los elementos, relativo a que alguien altere el Registro Federal de Electores, se acredita con la denuncia de los hechos en los que se señala que la quejosa proporcionó un domicilio que no es el domicilio que habitaba. Lo anterior, de acuerdo con la verificación que realizó la autoridad electoral, así como con el Formato Único de Actualización y Recibo del Registro Federal de Electores, el dictamen pericial en dactiloscopia y la inspección ocular que realizó el Ministerio Público investigador.

- El tercero de los elementos del ilícito, se acredita en virtud de que **la inculpada proporcionó un dato falso a la autoridad electoral, con independencia de que con posterioridad el trámite hubiera sido cancelado** y no se le hubiere entregado a aquélla la credencial de elector.

- Adicionalmente, si hubo una alteración en el Registro Federal de Electores, en virtud de que proporcionó en su solicitud un domicilio que no le corresponde, en consecuencia, con dicha conducta afectó la *adecuada función electoral*, así como la certeza, legalidad y objetividad.

- Finalmente, se acreditan dichos elementos ya que la inculpada proporcionó un dato falso a la autoridad electoral, **con independencia de que con posterioridad el trámite hubiera sido cancelado y no se le hubiere entregado a aquélla la credencial de elector.**

Los tribunales segundo y tercero del mismo Circuito sostuvieron **idénticas consideraciones** al resolver los amparos ***** y ***** , respectivamente.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito:⁴

1. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método;

2. Que entre los ejercicios interpretativos se encuentre algún punto del razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico en general: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

3. Que lo anterior pueda dar lugar a formular una pregunta genuina sobre si la forma de responder la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.

De acuerdo a lo anterior, esta Primera Sala considera que **sí existe contradicción de tesis** entre los tribunales contendientes, por lo que hace a determinar si el delito previsto en el párrafo primero, fracción I, del artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales requiere que se trastoquen los registros electorales o si es suficiente que con que se proporcionen datos falsos a la autoridad electoral con independencia de que con posterioridad el trámite hubiera sido cancelado.

En efecto, de los antecedentes narrados se desprende que los tribunales contendientes conocieron de casos en los que una persona solicitaba ante

⁴ Tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, Primera Sala, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

autoridad electoral que se cambiara su domicilio en el Registro Federal Electoral. Sin embargo, dicha autoridad electoral **negaba la solicitud** al estimar que ese no era realmente su domicilio y daba vista al Ministerio Público. En esos casos se llevaba el proceso penal y se condenaba a los quejosos por la comisión del delito electoral federal (a quien por cualquier medio participe en la alteración del Registro Federal de Electores) previsto en el artículo 13, fracción I, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Así, el Primer, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados del Vigésimo Séptimo Circuito resolvieron que **dicho delito se actualizaba en ese supuesto** mientras que el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región resolvió que **en ese caso no se cometeía el delito antes mencionado**. Mientras que para los primeros el delito electoral federal se actualiza con la sola participación del ciudadano al proporcionar información falsa sobre su domicilio; para el otro, es necesario que lo anterior se complemente con la omisión de la autoridad electoral de verificar la autenticidad de esos datos y reflejarlos definitivamente en el registro relativo.

Por lo tanto, esta Primera Sala estima que el punto medular de la presente contradicción yace en determinar **¿se puede cometer el delito electoral federal (a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores) previsto en el artículo 13, fracción I, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, sin que exista modificación alguna en el Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral o el Listado de Electores?**

Ahora, no pasa desapercibido que en la *contradicción de tesis 72/98*,⁵ esta Primera Sala analizó cuáles eran los elementos constitutivos del tipo penal previsto en el artículo 411 del Código Penal Federal (el cual tiene un contenido similar al tipo que ahora se estudia)⁶ de la cual derivó el criterio jurisprudencial 1a./J. 97/2001.⁷ Lo anterior, no implica que la presente contradicción sea improcedente, en virtud de que en este asunto se analiza si se

⁵ Contradicción de tesis 72/98, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 19 de septiembre de 2001, mayoría de tres votos. Disidentes: Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

⁶ "**Artículo 411 (Código Penal Federal)**. Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar."

⁷ Jurisprudencia 1a./J. 97/2001 de rubro: "DELITOS ELECTORALES. LA CONDUCTA DEL CIUDADANO CONSISTENTE EN PROPORCIONAR, CON CONOCIMIENTO DE QUE ES FALSO, UN NUEVO DOMICILIO A LA AUTORIDAD, LA CUAL OMITIÓ VERIFICAR SU AUTENTICIDAD, ACTUALIZA LA

acredita el tipo penal previsto en el artículo 13, fracción I, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, por lo que se trata de una legislación diferente y en consecuencia no puede resolver el punto de contradicción en este asunto.

Además, es importante aclarar que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región al apoyar su resolución, en dicha tesis, lo hizo ejerciendo su arbitrio judicial ya que, al tratarse de una jurisprudencia que no trataba sobre el mismo artículo no estaba obligado a aplicarla. En consecuencia, no podría sostenerse que la contradicción de tesis es inexistente.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Con el fin de resolver la presente contradicción esta Primera Sala: (i) precisará el problema; (ii) establecerá los elementos del tipo; y, (iii) solucionará el problema de la presente contradicción.

Precisión del problema

Cabe recordar que los tribunales contendientes difirieron sobre si se actualizaba el delito federal electoral (a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores), cuando una persona solicita ante la autoridad electoral un cambio de domicilio pero dicha autoridad niega la petición al estimar que ese no era realmente su domicilio. En este sentido, en la presente contradicción de tesis se exige estudiar el párrafo primero de la fracción I del artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Es importante recalcar que el párrafo primero de la fracción I del artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales tipifica dos conductas diferentes: (i) alterar o participar en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado Nominal de Electores; y (ii) expedir ilícitamente credenciales para votar. En efecto, dicho artículo literalmente dispone que:

"Artículo 13. Se impondrá de sesenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien:

"I. Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía. ..."

CONDICIÓN NECESARIA PARA QUE SE PRODUZCA LA ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 411 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL."

Sin embargo, **los tribunales contendientes sólo se centraron en el estudio de la primera conducta típica**, esto es, la *alteración* de los registros electorales por lo que esta Primera Sala sólo centrará su estudio en dicha porción normativa.

Elementos del tipo

De la lectura del artículo antes citado se desprende que el tipo en cuestión contiene los siguientes elementos:

Elemento normativo: Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado Nominal de Electores.

Verbo rector: Alterar.

En este sentido, para poder resolver definitivamente el punto de contradicción, se procede a explicar en qué consiste cada uno de dichos elementos.

(i) Sobre el elemento normativo

El tipo penal en cuestión establece que se penaliza a quien altere *el Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado Nominal de Electores*. Ahora, en tanto se trata de un elemento normativo es necesario remitirnos a la legislación electoral aplicable para poder explicarlos.⁸

México es una democracia en la que los Poderes Legislativo y Ejecutivo son elegidos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Así, nuestra Constitución faculta al Instituto Nacional Electoral (antes al Instituto Federal Electoral, así como a sus correspondientes locales),⁹ para organizar las elecciones.

⁸ Sin embargo, antes es importante aclarar que los Tribunales contendientes aplicaron legislaciones electorales diferentes, a saber: la Ley General en Materia de Delitos Electorales vigente en el 2014, así como la vigente en 2018. Lo mismo sucede con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, en lo que aquí importa, aunque las legislaciones aplicadas no son idénticas, medularmente disponen lo mismo. Por lo tanto, la explicación que se haga sobre los registros en este apartado es aplicable a ambas legislaciones.

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente), artículo 41, fracción V;** "Apartado B-Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"1. La capacitación electoral;

"2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

En este sentido, los registros electorales son instrumentos básicos para que el INE pueda cumplir con dicha función. A través de ellos se puede saber quiénes tienen derecho a votar y en dónde.¹⁰ Esto implica que todos los ciudadanos deben de estar inscritos en el Registro Federal de Electores.

"3. El padrón y la lista de electores; 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y 7. Las demás que determine la ley."

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente 2013), artículo 41, fracción V; "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

"El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos."

¹⁰ Dependiendo del domicilio se podrá saber en qué distrito votan los que estén registrados y por tanto exactamente por qué candidatos tienen derecho a votar.

"Artículo 139.

"1. Los ciudadanos podrán solicitar su inscripción en el Padrón Electoral, en periodos distintos a los de actualización a que se refiere el artículo anterior, desde el día siguiente al de la elección, hasta el día 30 de noviembre del año previo de la elección federal ordinaria.

"2. Los mexicanos que en el año de la elección **cumplan los 18 años de edad** entre el 1o de diciembre y el día de los comicios, deberán solicitar su inscripción a más tardar el día 30 de noviembre previo a la elección."

"Artículo 140.

"1. La solicitud de incorporación al Padrón Electoral se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos:

"a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

"b) Lugar y fecha de nacimiento. En el caso de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberán acreditar la entidad federativa correspondiente a su lugar de nacimiento. Aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento del progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva;

"c) Edad y sexo;

Ahora, en nuestro sistema electoral existen diversos registros electorales: el Padrón Electoral, el Registro Federal de Electores y la Lista Nominal de Electores. El Padrón Electoral es la base de datos de los ciudadanos mexicanos que han solicitado formalmente su registro para fines electorales y con base en el cual se expiden las credenciales para votar.¹¹ Las Listas Nominales de Electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, que se imprimen antes de la elección y se entregan a las casillas para que se sepa quiénes tienen derecho a votar en ellas.¹² Por último, el Registro Federal de Electores está conformado por los dos anteriores.¹³

En consecuencia, el trámite para cambiar el domicilio electoral debería ser el siguiente: primero los ciudadanos le solicitan al INE que se modifique su domicilio en el *padrón electoral*, proporcionando la documentación correspondiente.¹⁴ Después, la Dirección Ejecutiva de dicho instituto estudia

"d) Domicilio actual y tiempo de residencia;

"e) Ocupación;

"f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; y,

"g) Firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía del solicitante."

¹¹ **"Artículo 129. 1.** El Padrón Electoral del Registro Federal de Electores se formará, mediante las acciones siguientes:

"a) La aplicación de la técnica censal total o parcial;

"b) La inscripción directa y personal de los ciudadanos; y,

"c) La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos."

¹² **"Artículo 147. 1.** Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar. ..."

¹³ **"Artículo 127.1.** El Registro Federal de Electores será el encargado de mantener actualizado el Padrón Electoral."

"Artículo 129 1. El Padrón Electoral del Registro Federal de Electores se formará, mediante las acciones siguientes:

"a) La aplicación de la técnica censal total o parcial;

"b) La inscripción directa y personal de los ciudadanos, y

"c) La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos."

¹⁴ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 142.**

¹ Dentro de los treinta días siguientes a su cambio de domicilio, los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, deberán dar el aviso correspondiente ante la oficina del Instituto más cercana a su nuevo domicilio.

² En los casos en que un ciudadano solicite su alta por cambio de domicilio, deberá exhibir y entregar la credencial para votar correspondiente a su domicilio anterior, o aportar los datos de la misma en caso de haberla extraviado, para que se proceda a cancelar tal inscripción, a darlo de alta en el listado correspondiente a su domicilio actual y expedirle su nueva credencial para votar. Las credenciales sustituidas por el procedimiento anterior serán destruidas de inmediato.

la solicitud y, en su caso, *modifica el padrón electoral* para que refleje el nuevo domicilio del solicitante y expide una nueva *credencial de elector*.¹⁵ Posteriormente, antes de las elecciones se imprimen las *listas nominales de electores* las cuales se entregan a los partidos políticos para su revisión y se entregan a las casillas. Por lo tanto, la persona que solicitó el cambio de domicilio acudirá a la casilla que le corresponda en la que la *lista nominal* correspondiente reflejará sus datos.

(ii) Sobre el verbo rector

Como se mencionó anteriormente el verbo rector consiste en *alterar*. Según el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, *alterar* significa estropear, dañar, descomponer, perturbar, trastornar o inquietar.¹⁶ Por lo tanto, la norma no tipifica cualquier modificación a los registros electorales precisados, sino que debe ser una modificación que los dañe, estropee o trastorne.

En efecto, los registros electorales buscan ser una base confiable que refleje quiénes tienen derecho a votar por lo que si, por ejemplo, se registra a personas que no existen, se modifica el domicilio de ellas para que participen en elecciones a las que no tienen derecho o se registra dos veces a una persona; el Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral o el Listado Nominal de Electores dejan de ser bases confiables para organizar las elecciones.

Por otra parte, es importante destacar que se trata de un delito que sólo puede ser cometido dolosamente. El artículo 2 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales dispone que para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos previstos en dicha ley es aplicable el libro primero del Código Penal Federal y por su parte el artículo 60 de dicho código prevé un catálogo exhaustivo de los delitos que pueden cometerse culposamente, entre los cuales no se encuentra el que se estudia en la presente contradicción.¹⁷

¹⁵ "Artículo 142, párrafo segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶ *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*; *Alterar*, definición, disponible en: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=alterar>

¹⁷ "Artículo 2. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos previstos en la presente ley serán aplicables, en lo conducente, la legislación procesal penal vigente en la Federación y en las entidades federativas, el libro primero del Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión."

Por lo tanto, el elemento subjetivo genérico implica que quien cometa el delito debe querer o aceptar la realización del hecho descrito por la ley, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico.¹⁸ Así, quien cometa el delito debe tener *la intención de alterar los registros electorales*, esto es, debe querer (o aceptar) que con su conducta dichos registros serán manipulados y no reflejarán la realidad. Entonces, si alguien altera los registros pensando que dicha modificación es justificada (aunque no lo sea) no podría cometer el delito.

Solución del caso concreto

Como se desprende de los antecedentes de la presente resolución, el punto de contradicción consiste en determinar si se puede cometer el delito electoral federal (a quien por cualquier medio participe en la alteración del Registro Federal de Electores) sin que exista modificación alguna en los registros electorales.

Esta Primera Sala considera que estamos **ante un tipo de resultado** que exige que dichos registros queden efectivamente trastocados. El tipo en cuestión dispone que comete el delito quien "por cualquier medio *altere o participe en la alteración* del Registro Federal de Electores", por lo tanto, es necesario que se modifiquen dichos registros para que se cometa el delito.

En consecuencia, no se comete el delito previsto en el párrafo primero de la fracción I del artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales cuando una persona solicite ante la autoridad electoral un cambio de domicilio, pero dicha autoridad niegue la petición y no modifique el Registro Federal de Electores.

"Artículo 60. En los casos de delitos culposos se impondrá hasta la cuarta parte de las penas y medidas de seguridad asignadas por la ley al tipo básico del delito doloso, con excepción de aquéllos para los que la ley señale una pena específica. Además, se impondrá, en su caso, suspensión hasta de tres años de derechos para ejercer profesión, oficio, autorización, licencia o permiso. "Las sanciones por delitos culposos sólo se impondrán en relación con los delitos previstos en los siguientes artículos: 150, 167, fracción VI, 169, 199 Bis, 289, parte segunda, 290, 291, 292, 293, 302, 307, 323, 397, 399, 414, primer párrafo y tercero en su hipótesis de resultado, 415, fracciones I y II y último párrafo en su hipótesis de resultado, 416, 420, fracciones I, II, III y V, y 420 Bis, fracciones I, II y IV de este código. ..."

¹⁸ "Artículo 9o. (Código Penal Federal). Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y..."

A una conclusión similar llegó la Primera Sala, al resolver la *contradicción de tesis* 72/98,¹⁹ en la se sostuvo que, de acuerdo al artículo 411 del Código Penal Federal (el cual tenía un contenido similar al tipo que ahora se estudia), no era suficiente la conducta del particular sino que además se requería de la omisión de la autoridad, es decir, que se requería que la autoridad efectivamente hubiera modificado los registros electorales para que se cometiera el delito.²⁰

En razón de lo expuesto debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

DELITO ELECTORAL DE ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL ELECTORAL. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AUTORIDAD NIEGA EL CAMBIO DE DOMICILIO. El artículo 13, fracción I, párrafo primero, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales dispone que se impondrá de sesenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores. Por lo tanto, estamos ante un tipo de resultado que exige que dichos registros queden efectivamente trastocados. En consecuencia, no se comete el delito en estudio cuando una persona solicite ante la autoridad electoral un cambio de domicilio, pero dicha autoridad niegue la petición y no modifique los registros electorales.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región y los sustentados por los Tribunales Primero, Segundo y Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

¹⁹ Contradicción de tesis 72/98, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 19 de septiembre de 2001, mayoría de tres votos. Disidentes: Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

²⁰ Jurisprudencia 1a./J. 97/2001, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, noviembre de 2001, Tomo XIV, página 10, registro digital: 188416. "DELITOS ELECTORALES. LA CONDUCTA DEL CIUDADANO CONSISTENTE EN PROPORCIONAR, CON CONOCIMIENTO DE QUE ES FALSO, UN NUEVO DOMICILIO A LA AUTORIDAD, LA CUAL OMITIÓ VERIFICAR SU AUTENTICIDAD, ACTUALIZA LA CONDICIÓN NECESARIA PARA QUE SE PRODUZCA LA ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 411 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL."

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DELITO ELECTORAL DE ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL ELECTORAL. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AUTORIDAD NIEGA EL CAMBIO DE DOMICILIO. El artículo 13, fracción I, párrafo primero, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales dispone que se impondrá de sesenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores. Por lo tanto, estamos ante un tipo de resultado que exige que dichos registros queden efectivamente trastocados. En consecuencia, no se comete el delito en estudio cuando una persona solicite ante la autoridad electoral un cambio de domicilio, pero dicha autoridad niegue la petición y no modifique los registros electorales.

1a./J. 18/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 125/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, todos del

Vigésimo Séptimo Circuito. 21 de noviembre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: José Ignacio Morales Simón.

Criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés, Cholula, Puebla, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver los amparos en revisión 433/2017 (cuaderno auxiliar 1026/2017), 286/2017 (cuaderno auxiliar 938/2017), 370/2017 (cuaderno auxiliar 911/2017), 371/2017 (cuaderno auxiliar 940/2017) y 562/2017 (cuaderno auxiliar 46/2018), en los que determinó que el solo aviso de cambio de domicilio presentado por el ciudadano, no configura el delito de alteración del registro federal de electores, sino que es hasta la culminación del procedimiento contemplado en los artículos 175, 181, 182 y 187 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicables al hecho criminal que establecen que la autoridad electoral elaborará e imprimirá las listas nominales de electores definitivas con fotografías, hasta después de que los funcionarios electorales respectivos verifiquen la información aportada por los ciudadanos y que los listados de referencia se pongan a disposición de los partidos políticos para su revisión y, en su caso, formulación de observaciones, esto es, la alteración del registro federal de electores ocurre hasta la elaboración de las listas nominales en las que se incorpora el dato falso.

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 441/2017, en el que determinó que la alteración al padrón de electores que junto con el catálogo general de electores conforman el registro federal de electores, se consuma cuando el ciudadano, ya incorporado a dicho padrón, solicita su actualización mediante el aviso de cambio de domicilio proporcionado por un dato falaz, esto al margen de que ese trámite con posterioridad se dé de baja ante los actos de vigilancia de la autoridad electoral, puesto que esa vigilancia incide, en su caso, en la elaboración o no de la lista nominal de electores, circunstancia que se equipara al caso en que quien realizó el trámite no acude a recoger su credencial, sin que ello deba considerarse que el padrón no ha sido alterado, por lo que el delito en esas circunstancias no puede ser tentado sino consumado por actualizarse los elementos de la descripción típica desde que el registro federal de electores es alterado por modificarse con la información falaz que proporcionó a la autoridad electoral el activo que lleva a cabo dicho trámite, con plena conciencia de la falsedad del mismo, pues evidentemente quien lleva a cabo el trámite de cambio de domicilio, sabe indudablemente en qué lugar vive; similar criterio sostuvieron el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 108/2017 y 268/2017, respectivamente.

Tesis de jurisprudencia 18/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

IMPEDIMENTOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN PENAL. SE ACTUALIZA LA CAUSAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DE 17 DE JUNIO DE 2016), CUANDO EL MAGISTRADO UNITARIO ACTUÓ COMO JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA EN CUALQUIER ETAPA DEL MISMO PROCESO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 94/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL ENTONCES SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. 31 DE OCTUBRE DE 2018. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. MAYORÍA DE TRES VOTOS EN CUANTO AL FONDO, DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTES: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; y el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente pues, en el caso fue realizada por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, quien resolvió uno de los criterios contendientes.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con el objetivo de resolver el presente asunto debe determinarse, en primer lugar, si en el caso existe contradicción de criterios, para lo cual, es necesario analizar las ejecutorias que participen en la misma.

I. El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito resolvió el **impedimento 4/2018**. Los antecedentes del caso son los siguientes:

1. La Magistrada del Segundo Tribunal Unitario del Décimo Tercer Circuito planteó impedimento para excusarse de resolver el recurso de apelación 5/2018, interpuesto contra la resolución que dictó el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Oaxaca. Lo anterior, toda vez que ella dictó diversos acuerdos de trámite y practicó varias diligencias en el mismo proceso penal, cuando se desempeñaba como titular del juzgado del que derivó la resolución impugnada.

Al resolver el impedimento, el Tribunal Colegiado sostuvo las siguientes consideraciones:

- Se califica de legal el impedimento, toda vez que la Magistrada intervino en primera instancia en el asunto que ahora se le presenta para resolver en segunda instancia; por tanto, su imparcialidad puede verse influenciada por el conocimiento previo que tuvo del caso.

II. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito resolvió el **impedimento 6/2012**, cuyos antecedentes se resumen a continuación:

1. La Magistrada del Primer Tribunal Unitario del Segundo Circuito señaló que se encontraba impedida para conocer del toca de apelación 92/2012, debido a que dictó varios acuerdos de trámite dentro del procedimiento del que derivó la resolución reclamada cuando era Jueza de primera instancia.

Al resolver el impedimento, el Tribunal Colegiado determinó calificarlo de ilegal, por las siguientes consideraciones:

- En el caso concreto, la imparcialidad de la Magistrada no se encuentra comprometida, pues su actuación en el proceso de primera instancia se limitó a dictar acuerdos de trámite, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto.

- En este sentido, si bien es cierto que la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala como causa de impedimento el haber sido Juez o Magistrado en el mismo asunto en otra instancia; lo cierto es que tal disposición no debe interpretarse de manera literal, sino de acuerdo a la finalidad de los impedimentos que es la independencia y objetividad. Por tanto, no basta haber desempeñado ambos cargos en una causa penal, sino que emitiera resolución de fondo, como puede ser auto de término constitucional o la sentencia definitiva.

- Por tanto, aun cuando la ahora Magistrada haya sido Jueza instructora durante una parte del juicio, ello no le impide pronunciarse con imparcialidad y objetividad sobre la resolución recurrida.

- De las consideraciones anteriores derivó la tesis II.2o.P.1 P (10a.).¹

III. El entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito resolvió el impedimento 8/2009. Los antecedentes del caso se resumen a continuación:

1. El Magistrado del Primer Tribunal Unitario del Vigésimo Circuito planteó impedimento para conocer del toca penal 121/2009. Lo anterior, en virtud de que actuó como Juez instructor de ese asunto en primera instancia, donde calificó la detención del acusado y se pronunció sobre la admisión y el desahogo de pruebas.

Al resolver el impedimento, el Tribunal Colegiado determinó calificarlo de infundado, por las siguientes consideraciones:

- En el caso concreto, el Magistrado no se encuentra impedido para conocer del recurso de apelación, toda vez que su actuación en el proceso de primera instancia no le impide pronunciarse con imparcialidad y objetividad respecto a la sentencia recurrida.

- Debido a que el Magistrado no dictó la sentencia que posteriormente se reclamó a través de apelación, no se actualiza la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- De este asunto derivó la tesis XX.2o.97 P.²

¹ Tesis aislada II.2o.P.1 P (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, página 1786, registro digital: 2001343, de rubro: "IMPEDIMENTO. ES INFUNDADO EL PLANTEADO POR EL MAGISTRADO DE UN TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA RESOLUCIÓN DE FONDO EN MATERIA PENAL, SI SOLAMENTE INTERVIÑO COMO JUEZ EN DETERMINACIONES DE TRÁMITE Y NO DE FONDO."

² Tesis aislada XX.2o.97 P, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1615, registro digital: 166649, de rubro: "IMPEDIMENTO. ES INFUNDADO EL PLANTEADO POR EL AHORA MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DE FONDO EN UN JUICIO PENAL, SI INTERVIÑO COMO JUEZ EN EL TRÁMITE DE LA CAUSA EN PRIMERA INSTANCIA CALIFICANDO DE LEGAL LA DETENCIÓN DEL INCUPLADO, ADMITIENDO Y DESAHOGANDO PRUEBAS, PERO SIN HABER RESUELTO LA SITUACIÓN JURÍDICA NI DIC-TADO DICHA RESOLUCIÓN DE FONDO."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes. Es decir, para identificar si es existente la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa generar seguridad jurídica. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de tesis:

1. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método;

2. Que entre los ejercicios interpretativos se encuentre algún punto del razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico en general: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

3. Que lo anterior pueda dar lugar a formular una pregunta genuina sobre si la forma de responder la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que también sea legalmente posible.

De acuerdo a lo anterior, esta Primera Sala estima que **sí existe la contradicción de tesis** entre el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, en contra de los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito.

De los antecedentes narrados anteriormente, se desprende que el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito** determinó que se actualiza la causal de impedimento a que se refiere la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando un Magistrado Unitario de Circuito hubiera sido Juez de Distrito en el mismo asunto y dictado acuerdos de trámite o practicado diligencias en el correspondiente proceso. Lo anterior, ya que su imparcialidad puede verse influenciada por el conocimiento previo que tuvo del asunto.

Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** y el entonces **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito** sostuvieron que para que se actualice dicha causal de impedimento, es necesario que el Magistrado, cuando se desempeñó como Juez de Distrito en el mismo asunto, hubiera dictado resoluciones que incidieran sobre el fondo del asunto.

Así, resulta evidente que los tribunales contendientes se pronunciaron de manera contradictoria sobre un mismo problema jurídico, relativo a si un Magistrado debe impedirse de conocer de un recurso de apelación, por haber sido Juez en el mismo asunto, en otra instancia, de conformidad con lo previsto en la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, el punto a resolver en la presente contradicción consiste en determinar si: **¿En materia penal, el impedimento que plantea un Magistrado Unitario de Circuito, en términos de la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para conocer de un recurso de apelación interpuesto en un proceso penal federal, del que conoció cuando se desempeñaba como Juez de Distrito, se actualiza únicamente para el caso que hubiera dictado resoluciones que incidan sobre el fondo del asunto, o basta con que hubiera dictado autos de mero trámite o practicado diligencias en la preinstrucción o instrucción del asunto?**

Sin que sea óbice para determinar la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, no constituya propiamente una tesis jurisprudencial; porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen ese requisito.³

Tampoco representa un obstáculo para ello, el hecho que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, se ocupara de analizar un impedimento planteado para conocer de una resolución dictada en un incidente no especificado; en tanto que el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, y el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, ahora Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, analizaron sendos impedimentos para conocer de las respectivas sentencias definitivas.

Ello, porque la causal de impedimento en estudio no distingue de resoluciones, pues únicamente exige que se haya conocido de un mismo asunto

³ Tesis P./J. 27/2001, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."

en otra instancia. Además, porque tanto las sentencias definitivas como las identificadas en la doctrina como sentencias interlocutorias, participan de la misma naturaleza jurídica de una resolución judicial, en los términos que lo establece el artículo 94 del Código Federal de Procedimientos Penales, que rigió todos los asuntos de los que derivó la presente contradicción de criterios. Y ambas resoluciones son susceptibles de revisarse en otra instancia, ya que expresamente admiten el recurso de apelación.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** En principio, cabe señalar que la finalidad de los impedimentos es garantizar la imparcialidad de los juzgadores, misma que se encuentra establecida en el artículo 17 de la Constitución Federal, que en lo que interesa señala lo siguiente:

"Artículo 17. ...

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."

Al respecto, esta Suprema Corte, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 1/2012 (9a.), de rubro: "IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.", determinó que el principio de imparcialidad es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas.⁴

Asimismo, esta Primera Sala ha sostenido que el principio de imparcialidad debe entenderse en dos dimensiones: (i) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca; y, (ii) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el Juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido.⁵

⁴ Tesis jurisprudencial 1a./J. 1/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 460, registro digital: 160309.

⁵ *Ibidem*.

Por tanto, la imparcialidad es una característica con la que siempre deben actuar los juzgadores, pues es la forma de garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia de manera objetiva y completa. En este sentido, el legislador ha plasmado los impedimentos como un mecanismo para asegurar el principio referido, pues resulta de vital importancia que al impartir justicia, las decisiones sean objetivas y ajenas a cualquier influencia o prejuicio.

En este contexto, el artículo 146, fracción «XVI,» de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación –vigente antes de la reforma de 17 de junio de 2016– señalaba:⁶

"Artículo 146. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y los jurados están impedidos para conocer de los asuntos, por alguna de las causas siguientes:

"...

"XVI. Haber sido Juez o Magistrado en el mismo asunto, en otra instancia. No es motivo de impedimento para Magistrados de los Tribunales Unitarios el conocer del recurso de apelación contra sentencias del orden penal cuando hubiesen resuelto recursos de apelación en el mismo asunto en contra de los autos a que se refieren las fracciones II a IX del artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales."

De lo anterior, se desprende que, por regla general los Magistrados Unitarios están impedidos para conocer del recurso de apelación cuando hubieren sido Jueces o Magistrados del mismo asunto en otra instancia. Ahora bien, dicho artículo expresamente prevé una excepción a esa regla cuando se trate de apelaciones contra los autos a los que se refieren las fracciones II a IX del artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales.⁷ Por tanto,

⁶ En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes realizaron la interpretación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su texto anterior a la reforma de 17 de junio de 2016. Dicho artículo fue reformado con la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio en el fuero federal, por lo que el artículo ahora hace referencia al Código de Procedimientos Penales.

⁷ **Código Federal de Procedimientos Penales**

"Artículo 367. Son apelables en el efecto devolutivo: ...

"II. Los autos en que se decreta el sobreseimiento en los casos de las fracciones III a VI del artículo 298 y aquellos en que se niegue el sobreseimiento.

"III. Los autos en que se niegue o conceda la suspensión del procedimiento judicial; los que concedan o nieguen la acumulación de autos; los que decreten o nieguen la separación de autos; los que concedan o nieguen la recusación;

de una lectura de dichas fracciones se desprende que la única excepción a la regla antes enunciada se refiere a casos en los que el Magistrado Unitario que debe resolver el recurso de apelación contra la sentencia definitiva, conoció también de recursos de apelación interpuestos contra los autos que prevén dichas fracciones.

Ahora bien, a juicio de esta Primera Sala, la fracción XVI señalada debe interpretarse de forma restrictiva toda vez que a través de ella se trata de evitar escenarios en los que pueda ponerse en riesgo la objetividad e imparcialidad de los Jueces. En efecto, el solo hecho de que un Magistrado revise en apelación una resolución cuya legalidad depende de otras determinaciones procesales en las que éste intervino como Juez de primera instancia; puede generar incertidumbre sobre su imparcialidad y respecto a la posibilidad de que éste se vea inclinado a confirmar –aun indirectamente– sus propias determinaciones.

Al respecto, cabe señalar que muchas determinaciones de fondo y de trámite, como lo son el auto de formal prisión, la admisión o exclusión de una prueba y la resolución de un incidente, pueden constituir violaciones revisables en el recurso de apelación contra la sentencia definitiva cuando hubieran dejado sin defensa al procesado y trasciendan al resultado del fallo.⁸

Por tanto, si los Magistrados Unitarios no se excusaran, podrían revisar *indirectamente* sus propias determinaciones aunque dichas decisiones hayan sido meramente de trámite. En este sentido, ante la posibilidad de que un

"III Bis. Los autos que ratifiquen la constitucionalidad de una detención a que se refiere el párrafo sexto del artículo 16 constitucional;

"IV. Los autos de formal prisión; los de sujeción a proceso; los de falta de elementos para procesar; y aquellos que resuelvan situaciones concernientes a la prueba.

"V. Los autos en que se conceda o niegue la libertad provisional bajo caución; los que concedan o nieguen la libertad por desvanecimiento de datos, y los que resuelvan algún incidente no especificado;

"VI. Los autos en que se niegue la orden de aprehensión o se niegue la citación para preparatoria. Estos autos sólo son apelables por el Ministerio Público.

"VII. Los autos que nieguen el cateo, las medidas precautorias de carácter patrimonial, el arraigo del indiciado o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica;

"VIII. Los autos en que un tribunal se niegue a declarar su incompetencia por declinatoria, o a librar el oficio inhibitorio a que se refiere el artículo 436, y

"IX. Las demás resoluciones que señala la ley."

⁸ **Código Federal de Procedimientos Penales**

"Artículo 387. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior si el tribunal de apelación encuentra que hubo violación manifiesta del procedimiento, que haya dejado sin defensa al procesado, y que sólo por torpeza o negligencia de su defensor no fue combatida debidamente, deberá suplir la deficiencia y ordenar que se reponga dicho procedimiento."

juzgador revise en apelación sus propias determinaciones y, consecuentemente, se ponga en riesgo su imparcialidad, se estima que **la causal de impedimento prevista en la ley orgánica referida sí es aplicable cuando un Magistrado Unitario de Circuito conozca de un recurso de apelación interpuesto en un proceso penal federal, del que conoció cuando se desempeñaba como Juez de Distrito –aunque solamente hubiera dictado autos de mero trámite o practicado diligencias en la preinstrucción o instrucción del asunto–.**

No pasa desapercibido que esta Primera Sala ha resuelto las contradicciones de tesis 210/2016⁹ y 48/2018,¹⁰ referentes a temas similares al que se plantea en el presente asunto. Sin embargo, dichos precedentes no son aplicables al caso.

En efecto, en el primero de ellos se determinó que un Juez de amparo no se encuentra impedido para pronunciarse sobre la constitucionalidad del auto de plazo constitucional dictado por un Juez del fuero común, en un asunto que derivó de un proceso seguido por los mismos hechos que dieron origen a un diverso proceso penal federal en el que el Juez de Distrito intervino como Juez de proceso.

En el segundo, esta Primera Sala sostuvo que un Juez de Distrito no está obligado a excusarse cuando es parte de un juicio de amparo en el que se impugna una cuestión similar a la que emitió como Juez de primera instancia.

Como puede observarse, se trata de supuestos completamente diferentes, pues en los precedentes señalados el problema consistía en que los juzgadores conocieran de **asuntos similares**. Por el contrario, en el presente caso se trata de que hubieran conocido del **mismo asunto en diferentes instancias**.

⁹ Resuelta el 16 de noviembre de 2016, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia, y por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho de formular voto particular, por cuanto al fondo del asunto.

¹⁰ Resuelto el 19 de septiembre de 2018, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Además, en los precedentes se analizó la causa de impedimento establecida en el artículo 51 de la Ley de Amparo, la cual aplica a los Jueces que conocen del juicio constitucional y no a las contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que son las que se discuten en el presente asunto.

Por otra parte, tampoco es aplicable al caso la contradicción de tesis 80/2001-PS,¹¹ en la que se sostuvo que un Magistrado no se encuentra impedido para conocer del recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia, cuando la misma persona hubiera resuelto, cuando era Juez de Distrito, un amparo indirecto promovido contra el auto de formal prisión del mismo asunto. En efecto, en ese caso el Juez de Distrito fungía como Juez de amparo y no como Juez de instancia; por lo que en ese caso no existía riesgo de que los Magistrados Unitarios revisaran sus propias determinaciones.

En este orden de ideas, esta Primera Sala considera que de conformidad con la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se deben declarar impedidos los Magistrados Unitarios que hayan actuado como Jueces de Distrito en la primera instancia del mismo asunto.

En razón de lo expuesto debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

IMPEDIMENTOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN PENAL. SE ACTUALIZA LA CAUSAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DE 17 DE JUNIO DE 2016), CUANDO EL MAGISTRADO UNITARIO ACTUÓ COMO JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA EN CUALQUIER ETAPA DEL MISMO PROCESO. El artículo 146, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que, por regla general, los Magistrados Unitarios están impedidos para conocer del recurso de apelación cuando hubieran sido Jueces o Magistrados del mismo asunto en otra instancia. Dicho artículo solamente prevé una excepción a esa regla: cuando el Magistrado Unitario que debe resolver el recurso de apelación contra la sentencia definitiva, haya conocido de algún recurso contra los autos a los que se refieren

¹¹ Resuelta el 17 de abril de 2002, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Juan N. Silva Meza. Ausente el Ministro Juventino V. Castro y Castro.

las fracciones II a IX del artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales. Ahora bien, la fracción XVI referida debe interpretarse de forma restrictiva, toda vez que a través de ella se trata de evitar escenarios en los que pueda ponerse en riesgo la objetividad e imparcialidad de los Jueces. En este sentido, el solo hecho de que un Magistrado revise en apelación una resolución cuya legalidad depende de otras determinaciones procesales en las que éste intervino como Juez de Primera Instancia, puede generar incertidumbre sobre su imparcialidad y respecto a la posibilidad de que se vea inclinado a confirmar –aun indirectamente– sus propias determinaciones, aunque hayan sido meramente de trámite. Por tanto, se estima que la causal de impedimento referida sí es aplicable cuando un Magistrado Unitario de Circuito conoce de un recurso de apelación interpuesto en un proceso penal federal, del que conoció cuando se desempeñaba como Juez de Distrito, aunque solamente hubiera dictado autos de mero trámite o practicado diligencias.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve.

PRIMERO.—Se declara **existente la contradicción de tesis**, en términos del considerando cuarto de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de la Primera Sala, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia; y por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de la Primera Sala, en contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva derecho a formular voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo del asunto.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la contradicción de tesis 94/2018.

El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito determinó que se actualizaba la causal de impedimento prevista en la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando un Magistrado Unitario de Circuito hubiera sido Juez de Distrito en el mismo asunto y dictado acuerdos de trámite o practicado diligencias en el correspondiente proceso, ya que su imparcialidad podía verse influenciada por el conocimiento previo que tuvo del asunto.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, sostuvieron que para que se actualizara esa causal de impedimento, era necesario que el Magistrado, cuando se desempeñó como Juez de Distrito en el mismo asunto, hubiera dictado resoluciones que incidieran sobre el fondo del asunto.

Así, se planteó como punto de contradicción: ¿En materia penal, el impedimento que plantea un Magistrado Unitario de Circuito, en términos de la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para conocer de un recurso de apelación interpuesto en un proceso penal federal, del que conoció cuando se desempeñaba como Juez de Distrito, se actualiza únicamente para el caso que hubiera dictado resoluciones que incidieran sobre el fondo del asunto, o basta con que hubiera dictado autos de mero trámite o practicado diligencias en la preinstrucción o instrucción del asunto?

Al respecto, la ejecutoria determinó que la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se debía interpretar de forma restrictiva, ya que se trataba de evitar escenarios en los que pudiera ponerse en riesgo la objetividad e imparcialidad de los Jueces, pues el solo hecho de que un Magistrado revisara en apelación una resolución cuya legalidad dependiera de otras determinaciones procesales en las que intervino como Juez de primera instancia, podía generar incertidumbre sobre su imparcialidad.

Además, se destacó que diversas determinaciones de fondo y de trámite, como el auto de formal prisión, la admisión o exclusión de una prueba y la resolución de un incidente, podían constituir violaciones revisables en el recurso de apelación contra la sentencia definitiva cuando hubieran dejado sin defensa al procesado y trascendieran al resultado del fallo. Por tanto, si los Magistrados Unitarios no se excusaran, podrían revisar indirectamente sus propias determinaciones, aunque éstas hubieran sido meramente de trámite.

En ese sentido, se concluyó que la causal de impedimento en cuestión, se actualizaba cuando un Magistrado Unitario de Circuito conociera de un recurso de apelación interpuesto en un proceso penal federal, del que conoció en primera instancia, aun cuando hubiera dictado autos de trámite o practicado diligencias, en la preinstrucción o instrucción del asunto.

Criterio que dio origen a la jurisprudencia de título y subtítulo: "IMPEDIMENTOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN PENAL. SE ACTUALIZA LA CAUSAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DE 17 DE JUNIO DE 2016), CUANDO

EL MAGISTRADO UNITARIO ACTUÓ COMO JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA EN CUALQUIER ETAPA DEL MISMO PROCESO."

Propuesta de la mayoría que, respetuosamente, no comparto, pues el asunto se turnó inicialmente a mi ponencia, y presenté un proyecto para la sesión de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, en el que, como solución a la contradicción de tesis, proponía que tratándose de materia penal, la causal de impedimento prevista en la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se acreditaba únicamente cuando un Magistrado Unitario de Circuito revisara en apelación sus propias determinaciones que dictó como Juez de primera instancia, en el mismo asunto, sin importar si eran de fondo o de mero trámite; pues conforme a la naturaleza jurídica de los impedimentos, se pondría en tela de juicio la credibilidad de su resolución.

Ello, porque de la interpretación de la segunda parte, de la norma en controversia, se desprende que un Magistrado Unitario de Circuito, puede conocer de un recurso de apelación contra una sentencia de primera instancia, sin riesgo alguno para el principio de imparcialidad, aunque previamente hubiera resuelto otros recursos de apelación en el mismo asunto, en contra de la orden de aprehensión y el auto de plazo constitucional; por lo que en esa misma lógica, si como Juez de primera instancia dictó la orden de aprehensión o el auto de plazo constitucional, no estaría impedido para pronunciarse en apelación, como Magistrado Unitario de Circuito, respecto de la sentencia.

Así, aun cuando se trate de resoluciones que incidan sobre el fondo del asunto, no pone en duda la credibilidad de la resolución que emita, porque cada determinación se sustenta en diversos requisitos constitucionales y legales, que las hacen formal y materialmente diferentes; pero sobre todo, porque el propio legislador, al establecer el proceso penal, reconoció la importancia e independencia que guarda una orden de aprehensión respecto de un auto de plazo constitucional, y éstas, a su vez, respecto de una sentencia de primera instancia, al grado que un mismo juzgador se pronuncia y resuelve respecto de la mismas, sin que objetivamente se considere que exista alguna afectación a su imparcialidad.

Es por estas razones que me aparto del criterio de la mayoría, y sostengo, como voto particular, el proyecto original que presenté como resolución, en los términos siguientes:

El artículo 17 constitucional, prevé, entre otras cosas, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, gratuita e imparcial.¹

¹ Jurisprudencia 2a./J. 192/2007, Novena Época, Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, materia constitucional, página 209, registro digital: 171257, de rubro siguiente: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES."

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que ese derecho fundamental se constituye bajo los siguientes principios:

- *De justicia pronta, que consiste en la obligación de las autoridades jurisdiccionales de resolver las controversias planteadas, dentro de los términos y plazos que determinen las leyes;*
- *De justicia completa, que estriba en que la autoridad emita un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, resuelva si le asiste o no razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que solicitó;*
- *De justicia imparcial, que se refiere a que el juzgador dicte una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,*
- *De justicia gratuita, del que deriva que los órganos jurisdiccionales no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación del servicio público.*

Asimismo, el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución General de la República, establece que la carrera judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

En ese sentido, la imparcialidad en la administración de justicia que imparte el Estado, constituye un derecho fundamental para los gobernados; y a los Jueces, como garantes del mismo, la Constitución Federal les reconoce la presunción legal de su imparcialidad.

Así, la actuación de los juzgadores federales va más allá de la sola exigencia de resolver en estricto derecho los asuntos sometidos a su jurisdicción y, por tanto, de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en el litigio.

Requiere, además, mantener la confianza social respecto de las resoluciones que emitan; es decir, brindarles credibilidad, a efecto de que los gobernados en general las validen y legitimen.

Así, se ha establecido que el principio de imparcialidad puede entenderse en dos dimensiones, una objetiva, y otra subjetiva.²

² Jurisprudencia 1a./J. 1/2012 (9a.), Décima Época, Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, materia constitucional, página 460, registro digital: 160309, de rubro y texto siguientes: "IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.—El principio de imparcialidad que consagra el artículo 17 constitucional, es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. Así, el referido principio debe entenderse en dos dimensiones: a) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales

- *La dimensión objetiva, atiende a condiciones normativas sobre las que debe resolver el juzgador; es decir, presupuestos de ley que deben ser aplicados por el Juez al analizar un caso y resolverlo en determinado sentido.*
- *La dimensión subjetiva, atiende a situaciones personales del juzgador, que se traducen en los impedimentos que pudieran existir para que conozca de determinados asuntos.*

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la misma línea argumentativa del Tribunal Europeo, definió que el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial, era una garantía del debido proceso, pues se debía asegurar que en el ejercicio de la función jurisdiccional se contara con la mayor objetividad para enfrentar el juicio, para que los tribunales inspiraran la confianza necesaria a las partes y a los ciudadanos en una sociedad democrática. En ese sentido, advirtió que la imparcialidad se podía apreciar desde un punto de vista subjetivo y otro objetivo, siendo que el primero de ellos requería que el juzgador estuviera libre de todo prejuicio o amenaza; y el segundo, que no existiera duda, temor legítimo o fundado de parcialidad respecto de su persona.³

Derivado de la doctrina anterior, la imparcialidad puede ser definida en un sentido abstracto, como aquella cualidad que se exige al juzgador, en el sentido de ejercer su función de manera neutral durante la controversia planteada entre aquel que solicita la tutela jurídica y quien enfrenta a éste.

Y en un ámbito concreto, se traduce en la confianza fundada que deben reflejar los juzgadores, respecto de los asuntos sometidos a su potestad, quienes deben resolver sin prevención a favor de alguna de las partes.

Así, la eficacia del acceso a la justicia no está limitada al trámite y decisión de los asuntos que se sometan a la potestad de los órganos jurisdiccionales; también debe comprender ciertos matices que permiten suponer que el fallo no está afectado de imparcialidad.

En ese orden de ideas, fundadamente se concluye que la justicia imparcial implica que el juzgador emita una resolución no sólo apegada a derecho; sino además, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió inclinación hacia alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido, pues de lo contrario, se cuestionaría la credibilidad del fallo judicial, por la posible existencia de alguna influencia externa.

del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y b) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el Juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido. Por lo tanto, si por un lado, la norma reclamada no prevé ningún supuesto que imponga al juzgador una condición personal que le obligue a fallar en un determinado sentido, y por el otro, tampoco se le impone ninguna obligación para que el juzgador actúe en un determinado sentido a partir de lo resuelto en una diversa resolución, es claro que no se atenta contra el contenido de las dos dimensiones que integran el principio de imparcialidad garantizado en la Constitución Federal."

³ CIDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C. No. 107. Párrafos 169 a 171.

Consecuentemente, ante la existencia de conflictos de interés que pudieran suscitarse en el juzgador, y que generen incertidumbre o falta de credibilidad en su imparcialidad; el legislador, en aras de garantizar plenamente ese principio, creó los impedimentos como mecanismos procesales para evitar su afectación.

De esta manera, en virtud de los impedimentos, se protege de manera directa la credibilidad de las resoluciones judiciales; y con ello, se previene indirectamente la vulneración al principio de imparcialidad, que se consagra como derecho fundamental en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Por tanto, ante el surgimiento de una posible causal de impedimento que ponga en tela de juicio la credibilidad de una resolución jurisdiccional; el juzgador, en aras de tutelar el principio de imparcialidad, está obligado a inhibirse de conocer el asunto.

Así lo establece categóricamente en el artículo 444 del Código Federal de Procedimientos Penales;⁴ que además, hace una remisión expresa a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, donde se establece un catálogo –enunciativo y no limitativo– de las causales que pueden dar origen a un impedimento para que un juzgador pueda conocer de un asunto.

De esta manera, en la fracción XVI del artículo 146 de la citada ley orgánica, se establece como causal de impedimento:

"Haber sido Juez o Magistrado en el mismo asunto, en otra instancia. No es motivo de impedimento para Magistrados de los Tribunales Unitarios el conocer del recurso de apelación contra sentencias del orden penal cuando hubiesen resuelto recursos de apelación en el mismo asunto en contra de los autos a que se refieren las fracciones II a IX del artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales."

*Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **80/2001-PS**, en sesión de diecisiete de abril de dos mil dos,⁵ inter-*

⁴ "Los Magistrados y Jueces deben excusarse en los asuntos en que intervengan, por cualquiera de las causas de impedimento que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

⁵ Dio origen a la jurisprudencia, de rubro y texto:

"IMPEDIMENTO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 146 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO EL MAGISTRADO DE UN TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO PRETENDE CONOCER DE UN RECURSO DE APELACIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA DICTADA EN EL PROCESO PENAL, A PESAR DE QUE CONOCIÓ, EN AMPARO INDIRECTO, DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN DICTADO EN AQUÉL. De conformidad con lo dispuesto en la primera parte de la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, un funcionario judicial está impedido para conocer de un asunto si fue Juez o Magistrado en el mismo en otra instancia, pues en este caso el juzgador ya tuvo contacto previo con el objeto del proceso, es decir, ya tiene una convicción formada sobre la manera de resolverlo y, por tanto, se vería seriamente afectada su imparcialidad y objetividad al dictar la nueva resolución. Ahora bien, si para efectos de tal dispositivo, en materia penal, un mismo asunto debe entenderse como aquel que inicia con el auto de radicación ante el Juez de la causa y concluye con la sentencia dictada en segunda instancia, según lo prevé el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Penales, sin que pueda establecerse que el juicio de amparo, al ser un medio de defensa extraordinario mediante el cual se

pretó el contenido y alcance de esa fracción, y determinó, entre otras cuestiones, que en materia penal, un "mismo asunto" era aquel que iniciaba con la consignación del indiciado ante el Juez de la causa y concluía con la sentencia que se dictaba en la segunda instancia por el tribunal de apelación.

Y por otra parte, se destacó que el origen de la segunda parte de la norma, se remontaba a la adición que se hizo a la entonces fracción XVI del artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro; en cuya exposición de motivos que le dio origen, se señaló:

"Se propone reformar el artículo 82, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con objeto de evitar el impedimento para conocer de la apelación contra sentencias penales, cuando anteriormente se ha conocido de la apelación interpuesta contra el auto de formal prisión, el que resuelve una solicitud de libertad por desvanecimiento de elementos para procesar o bajo caución.

"Con lo anterior se busca reordenar el reparto de cargas de trabajo derivado de las reglas competenciales y colocar a los procesados en una más cómoda situación para acudir a la misma plaza en la que estuvo tramitando el proceso.

"Del mismo modo que el Juez que haya firmado el auto de formal prisión o de sujeción a proceso en alguna causa penal, respecto de algún inculpado, no queda impedido para dictar en su momento la sentencia correspondiente, el Magistrado que conozca de la apelación contra el auto de formal prisión o contra otra resolución dictada en el curso de la primera instancia, no debe considerarse impedido para conocer de la apelación que en su oportunidad se haga valer contra la sentencia."⁶

Y de la misma, se concluyó que no había impedimento para que un Magistrado conociera de la apelación de la sentencia definitiva, pese a que hubiere resuelto la apelación en contra del auto de formal prisión.

tutela directamente a la Constitución Federal, e indirectamente la legalidad del acto reclamado, forme parte del proceso penal, pues reviste completa autonomía de aquél, se llega a la conclusión de que cuando un Magistrado de un Tribunal Unitario de Circuito pretenda conocer de un recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia dictada en el proceso penal, a pesar de que conoció, en amparo indirecto, del auto de formal prisión, no se actualiza la causal de impedimento prevista en la primera parte de la fracción XVI del artículo 146 de la ley orgánica citada, pues no se está en el supuesto de haber fungido como Juez o Magistrado en el mismo asunto, en otra instancia. Lo anterior se corrobora, si se toma en consideración que la segunda parte de la fracción XVI del precepto en mención dispone que no es motivo de impedimento para Magistrados de los Tribunales Unitarios conocer del recurso de apelación contra sentencias del orden penal, cuando hubiesen resuelto uno diverso promovido contra el auto de formal prisión, por lo que en aplicación analógica tampoco constituye impedimento para resolver tal recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia en el proceso penal, el haber conocido del juicio de amparo indirecto instaurado contra la sentencia de apelación que confirmó el auto de formal prisión." «Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, junio de 2002, página 89»

⁶ Énfasis añadido.

Ello, porque el auto de formal prisión era una resolución judicial en la que se emitía un juicio preliminar sobre la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado. Actuación procesal que tenía apoyo en hechos y constancias obtenidas a raíz de la averiguación previa y de la preinstrucción, y con la que se fundaba y motivaba la causa de la prisión preventiva.

Así, con el auto de formal prisión, cambiaba la situación jurídica del sujeto pasivo del proceso penal, de indiciado a procesado; pero esa situación jurídica que era imprecisa, porque no estaba suficientemente comprobada la integración del cuerpo del delito.

En cambio, cuando se dictaba la sentencia definitiva, el Juez tenía a su alcance mayores elementos de convicción que le permitían concluir, de manera plena sobre la existencia del delito y la responsabilidad penal del sentenciado.

De esta manera, se apreciaba que el auto de formal prisión y la sentencia definitiva, se dictaban con base en diferentes elementos y constancias de autos, a pesar de que ambos se emitían dentro de un mismo proceso penal; lo que los distinguía desde un punto de vista formal y material. Por tanto, se dijo que era comprensible, por un lado, que en nuestro derecho fuere el mismo Juez de la causa quien dictara tanto el auto de formal prisión como la sentencia definitiva; y por otro lado, que no se considerara causa de impedimento para el Magistrado de un Tribunal Unitario, el conocer del recurso de apelación contra las sentencias del orden penal cuando ya hubiera resuelto, dentro del mismo asunto, sobre la apelación contra el auto de formal prisión; ello, con base en la segunda parte, de la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En ese orden de ideas, se señaló que en materia penal, el legislador precisó los alcances del impedimento al que se refería el citado numeral, al establecer que no existe impedimento cuando el Magistrado de un Tribunal Unitario, pretendía conocer de un recurso de apelación contra la sentencia de primer grado, si antes conoció de la apelación contra el auto de formal prisión. Ello, porque el auto de formal prisión no se dictó con base en las mismas constancias que la sentencia de primer instancia, ya que sólo tenía al alcance los datos y medios de convicción aportados durante la averiguación previa y el breve término de la preinstrucción; en cambio, en la sentencia definitiva se contaba con el material probatorio aportado por las partes y la valoración de las conclusiones que formularan, a fin de formarse la plena convicción de que se había cometido el ilícito penal y de que se actualizaba la plena responsabilidad del procesado.

Incluso, se destacó que el propio legislador había reconocido la importancia e independencia formal y material que guardaba el auto de formal prisión, respecto de la sentencia condenatoria, al grado que era un mismo Juez el que dictaba y resolvía sobre ambas actuaciones procesales, sin que objetivamente se considerara que existiera alguna afectación a su imparcialidad.

Por otra parte, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 210/2016, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis,⁷

⁷ Dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 16/2017 (10a.) de título, subtítulo y texto: "IMPEDIMENTO. LA CAUSA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE AMPARO NO SE ACTUALIZA CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA RESOLUCIÓN

por mayoría de cuatro votos en cuanto al fondo del asunto,⁸ presentada bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, señaló que los titulares de los órganos jurisdiccionales, en todo momento tenían el deber de sujetar su actuación a la ley, con lo que se brindaba seguridad jurídica a las partes que sometían sus controversias a la potestad del Estado. Así, el juzgador era ante todo un conocedor del derecho, cuyo ánimo debía estar orientado al estudio de los aspectos que se debatían; en la inteligencia de que si bien la decisión jurídica favorecía a una de las partes, ello no implicaba que se crearan sentimientos de aversión o simpatía hacia alguna de ellas.

De este modo, se afirmó que desde un plano objetivo, la imparcialidad no se veía mermada ni comprometida por la sola circunstancia de que, en ejercicio de su competencia, el juzgador de amparo se debía pronunciar en diferentes jurisdicciones sobre determinaciones autónomas que derivaran de un mismo segmento fáctico; es decir, como órgano de con-

DE PLAZO CONSTITUCIONAL DICTADA POR EL JUEZ DEL FUERO COMÚN, CON BASE EN LOS MISMOS HECHOS POR LOS CUALES EL JUEZ DE DISTRITO, EN SU CARÁCTER DE JUEZ DE PROCESO, GIRÓ ORDEN DE APREHENSIÓN POR UN DELITO DEL ORDEN FEDERAL. El precepto citado establece un supuesto genérico de impedimento que se actualiza cuando el juzgador se encuentra en alguna situación que implique un riesgo objetivo de pérdida de la imparcialidad, no sólo derivado del temor, la especulación, la presunción o la sospecha de que tenga un interés personal de favorecer indebidamente a una de las partes. De ahí que la causa de impedimento aludida no se actualiza cuando el acto reclamado consiste en la resolución de plazo constitucional dictada por el Juez del fuero común, con base en los mismos hechos por los cuales el Juez de Distrito, en su carácter de Juez de proceso, giró orden de aprehensión por un delito del orden federal, en virtud de que el deber constitucional del Juez de tomar sus decisiones con base en la legislación aplicable y no rebasar los límites que ésta impone a sus atribuciones, objetivamente, no se compromete por la sola circunstancia de que un juzgador de amparo se pronuncie en diferentes jurisdicciones sobre determinaciones autónomas derivadas de un mismo segmento fáctico, como lo son el control constitucional y el proceso penal federal, en los cuales las autoridades, los procedimientos, las resoluciones judiciales, los delitos y la normativa aplicable son distintos, y porque el Juez de Distrito no es autoridad responsable. Ciertamente, los titulares de los órganos jurisdiccionales tienen en todo momento el deber de sujetar su actuación a la ley, con lo cual se brinda seguridad jurídica a las partes que someten sus controversias a la potestad del Estado, por lo que su ánimo debe orientarse al estudio de los aspectos debatidos; en la inteligencia de que si bien la decisión jurídica favorece a una de las partes, ello no implica que se creen sentimientos de aversión o simpatía hacia alguna de ellas. De este modo, desde un plano objetivo, la imparcialidad no se merma ni compromete por la sola circunstancia de que, en ejercicio de su competencia, el juzgador deba apreciar los mismos hechos pero en diferentes jurisdicciones, cuando no es parte en el juicio constitucional. Lo anterior sin menoscabo de que el propio juez federal manifieste la convicción de que se encuentra impedido para conocer de un juicio de amparo indirecto sujeto a las condiciones referidas, por considerar que, atendiendo al caso concreto, sí puede ponerse en riesgo su imparcialidad; sin que ello signifique que en todos los casos y por la sola circunstancia de que tanto en el proceso federal como en el amparo indirecto deba pronunciarse sobre determinaciones autónomas que derivan de un mismo segmento fáctico, se actualice la causa de impedimento prevista en la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo."«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo I, junio de 2017, página 511»

⁸ De los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

trol constitucional, con relación al auto de plazo constitucional derivado de una causa penal diversa de la que conoció como Juez de proceso en torno a un ilícito distinto.

Esto es, cuando el Juez de Distrito emitió un juicio de valor jurídico respecto de los hechos delictivos y las constancias que integraban el procedimiento penal federal, al pronunciarse sobre el libramiento de la orden de aprehensión por el delito federal; y esas constancias podían ser compartidas por el Juez local, en la medida en que ambas causas penales podían ser origen de un desglose de la averiguación previa o de la carpeta de investigación. Sin embargo, al haberse instruido a partir de ellas procedimientos penales autónomos, no se constituía un impedimento por sí mismo para el Juez de amparo, a fin de que ejerciera su jurisdicción cuando calificara los hechos y/o el procedimiento en el ámbito local, con apoyo en la normatividad constitucional y legal aplicable. Además, el decidir el derecho en el proceso penal federal, no implicaba sustituirse en alguna de las partes o sustentar un interés personal o aversión a favor alguna de ellas, que objetivamente arrojara la conclusión de que el Juez de Distrito estaba impedido para analizar el acto reclamado.

Y si bien era cierto que el Juez de Distrito tuvo conocimiento previo de los hechos ilícitos, de las circunstancias de ejecución de modo, tiempo y lugar, de las formalidades esenciales del procedimiento penal federal, y valoró las pruebas en la etapa de preinstrucción del proceso penal federal, con lo que ya se había formado un criterio propio sobre una de las fases sustanciales del proceso federal; ello no implicaba, por sí mismo y desde un plano objetivo, que la determinación adoptada en ese proceso penal federal, se hubiera regido por algún interés personal o se hubiera transgredido de tal modo la normatividad aplicable que revelara claramente que el juzgador se hubiera conducido con parcialidad.

En ese orden de ideas, se determinó que el criterio jurídico del juzgador sustentado en el proceso penal federal, no se traducía, por sí mismo en una cuestión de parcialidad que le impidiera valorar desde el plano de control constitucional una actuación judicial diversa a la orden de aprehensión por él emitida, dictada por un órgano jurisdiccional distinto, que si bien estaba apoyada en los mismo hechos, habían sido analizados a su vez por una autoridad local, a la luz de las normas sustantivas y adjetivas que no necesariamente eran similares a las invocadas por el Juez Federal.

Por el contrario, se estimó que el conocimiento previo de los hechos que tenía el Juez de Distrito, derivado de su actuación como Juez de proceso, le facilitaba valorar el acto reclamado como Juez de control constitucional. Máxime que no se pronunciaría sobre un acto que el mismo hubiere emitido, ni formaba parte de la misma instancia o juicio en el que como Juez del proceso ya ejerció su jurisdicción.

No se soslaya que los precedentes de referencia, se relacionan con resoluciones dictadas en materia de amparo. Sin embargo, sus consideraciones, por identidad jurídica sustancial, rigen igualmente para los efectos del proceso penal federal, que es la materia en la que surgió la controversia en estudio, porque los impedimentos atañen a la capacidad subjetiva del juzgador para decir el derecho; consecuentemente, se trata de cuestiones que afectan directamente a la persona del juzgador, con independencia de la materia en la que esté actuando.

En ese orden de ideas, derivado de los lineamientos establecidos en los precedentes destacados, se pone de manifiesto que tratándose de la materia penal, para tener por acreditada la causal de impedimento a que se refiere la fracción XVI del artículo 146 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no basta con el solo hecho que un Magistrado Unitario de Circuito hubiera conocido del mismo asunto en otra instancia. Lo que lleva a la convicción de que no es suficiente para tales efectos, el hecho de que en la primera instancia, como Juez de Distrito, hubiera dictado autos de mero trámite o practicado diligencias en la preinstrucción o instrucción del asunto.

La premisa anterior, se debe complementar con lo que dispone la segunda parte del numeral de referencia, en el sentido que no será motivo de impedimento para los mismos, el que hubieran conocido de un recurso de apelación contra sentencias penales, cuando hubieran resultado otros recursos de apelación en el mismo asunto, en contra de los autos a que se refieren las fracciones II a IX del Código Federal de Procedimientos Penales. Supuestos entre los que se encuentran los autos que niegan la orden de aprehensión, así como los autos de formal prisión, sujeción a proceso o falta de elementos para procesar.

Así, al igual que un Juez de primera instancia puede resolver sobre una orden de aprehensión, un auto de plazo constitucional y una sentencia definitiva dentro del mismo proceso penal; un Magistrado Unitario de Circuito, puede conocer de un recurso de apelación contra una sentencia penal de primera instancia, sin riesgo alguno para el principio de imparcialidad, aunque previamente hubiera resuelto otros recursos de apelación en el mismo asunto, en contra de la orden de aprehensión y el auto de plazo constitucional.

Bajo la misma lógica y razón, si un Magistrado de un Tribunal Unitario de Circuito, conoció del mismo asunto en otra instancia, e incluso, como Juez de Distrito dictó la orden de aprehensión, no estará impedido para pronunciarse en apelación respecto del auto de plazo constitucional o la sentencia de primera instancia. Y si dictó el auto de plazo constitucional, no estaría impedido para conocer en apelación de la sentencia de primera instancia.

Ello, porque si bien es cierto que la orden de aprehensión, un auto de plazo constitucional y una sentencia definitiva, son resoluciones que inciden sobre el fondo del asunto, al hacer pronunciamientos directos con relación al delito y la responsabilidad penal del inculcado.

Sin embargo, no lo es menos que esa sola circunstancia no es suficiente para poner en tela de juicio la credibilidad de una resolución que emita un Magistrado Unitario de Circuito, que conozca de un recurso de apelación respecto de alguna de esas resoluciones; incluso, en el caso de que como Juez de Distrito hubiera dictado alguna de ellas.

Lo anterior, porque cada determinación se sustenta en diversos requisitos y define una situación jurídica particular con relación al proceso penal federal, acorde con lo que de manera respectiva establecen los artículos 14, 16 y 19 constitucionales.

Además, varía el estudio de los elementos para tener por acreditado un cuerpo del delito, que el delito en su integridad; así como el grado que se debe justificar en cuanto a la responsabilidad penal, que va de probable a plena.

Sin soslayar el estándar de prueba que se requiere para justificar cada una de las resoluciones, y los medios de prueba con que se cuenta en las respectivas etapas procedimentales para tales efectos.

Pero sobre todo, porque el propio legislador, al establecer el proceso penal, reconoció la importancia e independencia que guarda una orden de aprehensión respecto de un auto de

plazo constitucional; y éstas a su vez, respecto de una sentencia de primera instancia, al grado que un mismo juzgador se pronuncia y resuelve respecto de la mismas, sin que objetivamente se considere que exista alguna afectación a su imparcialidad.

Consecuentemente, también queda de manifiesto que el solo hecho que un Magistrado de un Tribunal Unitario, conozca en apelación de una resolución dictada en un proceso penal del que conoció como Juez de instancia, e incluso dictó alguna resolución con relación al fondo del asunto, tampoco actualiza el supuesto de impedimento a que se refiere la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En ese orden de ideas, el único supuesto que actualiza la causal de referencia, es el caso en el que el Magistrado Unitario de Circuito, revisa en apelación sus propias determinaciones que dictó como Juez de Distrito, sin importar si son de fondo o de mero trámite; pues congruente con la naturaleza jurídica de los impedimentos, ello sí pondría en tela de juicio la credibilidad de su resolución, al dar cabida a la posibilidad de que se dictara bajo el influjo de la convicción que ya se tiene formada sobre la solución de problema, o bien, que se pretendieran solapar errores o deficiencias, lo que podría llevar a arbitrariedades o injusticias; atentando así, en contra del derecho fundamental a la imparcialidad en la impartición de justicia.

En ese orden de ideas, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

IMPEDIMENTO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVI, DEL ARTÍCULO 146 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Tratándose de la materia penal, para tener por acreditada la causal de impedimento a que se refiere el numeral de referencia, no basta con el hecho que un Magistrado Unitario de Circuito hubiera conocido del mismo asunto en otra instancia; pues esa premisa se debe complementar con lo que dispone la segunda parte de la norma, en el sentido que no será motivo de impedimento para los mismos, el que hubieran conocido de un recurso de apelación contra sentencias penales, cuando hubieran resuelto otros recursos de apelación en el mismo asunto, en contra de los autos a que se refieren las fracciones II a IX del Código Federal de Procedimientos Penales. Lo que lleva a la convicción de que no es suficiente para decretar el impedimento, el hecho de que en la primera instancia, actuando en el mismo asunto como Juez, hubiera dictado autos de mero trámite o practicado diligencias en el asunto. Además, de la interpretación de esa segunda parte, se desprende que un Magistrado Unitario de Circuito, puede conocer de un recurso de apelación contra una sentencia de primera instancia, sin riesgo alguno para el principio de imparcialidad, aunque previamente hubiera resuelto otros recursos de apelación en el mismo asunto, en contra de la orden de aprehensión y el auto de plazo constitucional; y bajo la misma lógica y razón, si como Juez de primera instancia dictó la orden de aprehensión o el auto de plazo constitucional, no estará impedido para pronunciarse en apelación, como Magistrado Unitario de Circuito, respecto de la sentencia; pues con independencia que se trate de resoluciones que incidan sobre el fondo del asunto, ello no pone en duda la credibilidad de la resolución que emita, porque cada determinación se sustenta en diversos requisitos constitucionales y legales, que las hacen formal y materialmente diferentes; pero sobre todo, porque el propio legislador, al establecer el proceso penal, reconoció la importancia e independencia que guarda una orden de aprehensión respecto de un auto de plazo constitucional, y éstas, a su vez, respecto de una sentencia de primera instancia, al grado que un mismo juzgador se pronuncia y resuelve respecto de la mismas, sin que objetivamente se considere que exista alguna afectación a su imparcialidad. Consecuentemente, también queda de manifiesto que el solo hecho que un Magistrado*

Unitario de Circuito, conozca en apelación de una resolución dictada en un proceso penal del que conoció como Juez de instancia, e incluso dictó alguna resolución con relación al fondo del asunto, tampoco satisface el supuesto de impedimento de referencia. Así, el único supuesto que lo actualiza, es el caso en el que revise en apelación sus propias determinaciones que dictó como Juez de primera instancia, en el mismo asunto, sin importar si son de fondo o de mero trámite; pues congruente con la naturaleza jurídica de los impedimentos, ello sí pondría en tela de juicio la credibilidad de su resolución, lo que atentaría indirectamente en contra del derecho fundamental a la imparcialidad en la impartición de justicia.

Es por las razones expresadas en ese proyecto que, respetuosamente disiento del criterio de la mayoría, y me permito sostenerlas como **voto particular**.

Este voto se publicó el viernes 30 de agosto de 2019 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPEDIMENTOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN PENAL. SE ACTUALIZA LA CAUSAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DE 17 DE JUNIO DE 2016), CUANDO EL MAGISTRADO UNITARIO ACTUÓ COMO JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA EN CUALQUIER ETAPA DEL MISMO PROCESO.

El artículo 146, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que, por regla general, los Magistrados Unitarios están impedidos para conocer del recurso de apelación cuando hubieran sido Jueces o Magistrados del mismo asunto en otra instancia. Dicho artículo solamente prevé una excepción a esa regla: cuando el Magistrado Unitario que debe resolver el recurso de apelación contra la sentencia definitiva, haya conocido de algún recurso contra los autos a los que se refieren las fracciones II a IX del artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales. Ahora bien, la fracción XVI referida debe interpretarse de forma restrictiva, toda vez que a través de ella se trata de evitar escenarios en los que pueda ponerse en riesgo la objetividad e imparcialidad de los jueces. En este sentido, el solo hecho de que un Magistrado revise en apelación una resolución cuya legalidad depende de otras determinaciones procesales en las que éste intervino como Juez de Primera Instancia, puede generar incertidumbre sobre su imparcialidad y respecto a la posibilidad de que se vea inclinado a confirmar –aun indirectamente– sus propias determinaciones, aunque hayan sido meramente de trámite. Por tanto, se estima que la causal de impedimento referida sí es aplicable cuando un Magistrado Unitario de Circuito conoce de un recurso de apelación interpuesto en un proceso penal federal, del que conoció cuando se desempeñaba como Juez de Distrito, aunque solamente hubiera dictado autos de mero trámite o practicado diligencias.

1a./J. 11/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 94/2018. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, 31 de octubre de 2018. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de tres votos en cuanto al fondo, de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidentes: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: José Ignacio Morales Simón.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el impedimento 4/2018, sostuvo que se actualizaba la causal de impedimento a que se refiere la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando un Magistrado Unitario de Circuito hubiera sido Juez de Distrito en el mismo asunto y dictado acuerdos de trámite o practicado diligencias en el correspondiente proceso. Lo anterior, ya que su imparcialidad puede verse influenciada por el conocimiento previo que tuvo del asunto.

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el impedimento 6/2012, del que derivó la tesis aislada II.2o.P1 (10a.), de rubro: "IMPEDIMENTO. ES INFUNDADO EL PLANTEADO POR EL MAGISTRADO DE UN TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA RESOLUCIÓN DE FONDO EN MATERIA PENAL, SI SOLAMENTE INTERVIÑO COMO JUEZ EN DETERMINACIONES DE TRÁMITE Y NO DE FONDO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, página 1786, con número de registro digital: 2001343.

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, al resolver el impedimento 8/2009, del que derivó la tesis aislada XX.2o.97 P, de rubro: "IMPEDIMENTO. ES INFUNDADO EL PLANTEADO POR EL AHORA MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DE FONDO EN UN JUICIO PENAL, SI INTERVIÑO COMO JUEZ EN EL TRÁMITE DE LA CAUSA EN PRIMERA INSTANCIA CALIFICANDO DE LEGAL LA DETENCIÓN DEL INculpado, ADMITIENDO Y DESAHOGANDO PRUEBAS, PERO SIN HABER RESUELTO LA SITUACIÓN JURÍDICA NI DICTADO DICHA RESOLUCIÓN DE FONDO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1615, con número de registro digital: 166649.

Tesis de jurisprudencia 11/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de febrero de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de agosto de 2019 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

JUICIO DE AMPARO. LA AUTORIDAD RECURRENTE NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE ACREDITAR SU NOMBRAMIENTO PARA COMPARECER.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 406/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO. 22 DE AGOSTO DE 2018. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS EN CUANTO AL FONDO, DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente pues, en el caso, fue realizada por ***** , consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado en su carácter de representante del Gobierno del Estado de Yucatán, parte en el caso que dio origen a la resolución sustentada por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Con el objetivo de resolver el presente asunto debe determinarse, en primer lugar, si en el caso existe contradicción de criterios, para lo cual, es necesario analizar las ejecutorias que participan en la misma.

I. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el 18 de marzo de 1999 resolvió el **recurso de reclamación** ***** , cuyos antecedentes se resumen a continuación:

1. El **director general de Asuntos Jurídicos en representación del director general de Ordenamiento y Regularización**, así como la **coordinadora de la Unidad Técnica Operativa en representación del director de expropiaciones**, todos dependientes de la Secretaría de la Reforma Agraria, interpusieron recurso de revisión en contra de la sentencia pronunciada por el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Cabe destacar que al momento de la interposición del recurso no exhibieron su nombramiento.

2. La presidencia del Tribunal Colegiado en cuestión acordó admitir el recurso de revisión, por lo que el ejido, **interpuso recurso de reclamación**, en donde alegó que el **director de Asuntos Jurídicos no tenía legitimación para interponer el recurso ya que no había exhibido su nombramiento**.

Al resolver el recurso de reclamación, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito declaró infundado el recurso y resolvió **que la autoridad no tiene obligación alguna de exhibir su nombramiento**, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

- El recurso de revisión fue interpuesto por el **director general de Asuntos Jurídicos**, a nombre del secretario de la Reforma Agraria y subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural, así como por la **coordinadora de la Unidad Técnica y Operativa** a nombre del director de expropiaciones, en ausencia de éstos.

- Ahora, los artículos 19¹ y 87 de la Ley de Amparo, así como los artículos 14, 16 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (vigentes a la fecha de la resolución, 1999) disponen los requisitos y mecanismos que se deben de actualizar para representar a una autoridad responsable en el juicio de amparo.

¹ **"Artículo 19.** Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas se rindan pruebas, aleguen y hagan promociones.

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el presidente de la República, podrá ser representado en todos los trámites establecidos por esta ley, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal por el conducto del procurador general de la República, por los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"En estos casos, y en los juicios de amparo promovidos contra los titulares de las propias dependencias del Ejecutivo de la Unión, éstos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los reglamentos interiores que se expidan conforme la citada ley orgánica."

- Dichos artículos hacen evidente que el director general de Asuntos Jurídicos puede firmar el recurso de revisión en ausencia del secretario de la Reforma Agraria. Asimismo, la coordinadora de la Unidad Técnica Operativa, sí tiene el carácter de autoridad responsable para sustituir a la Dirección de Procedimiento del Rezago Agrario.

- Respecto al alegato de los recurrentes en relación a que las autoridades no acreditaron con algún documento los cargos que ocupan, el artículo 19 de la Ley de Amparo, previamente citado, señala que no es necesario que las responsables exhiban el nombramiento del cargo de que se trate, pues lo importante es el cargo, no quien lo ocupe.

- En este sentido, el consejero jurídico, así como la coordinadora de la Unidad Técnica cumplieron con lo previsto en dicho artículo, toda vez que sí tienen legitimidad para comparecer en el juicio de amparo aunque no hayan acreditado su nombramiento.

De este asunto derivó la tesis aislada de rubro y texto:

"RECURSO DE REVISIÓN. LA AUTORIDAD NO TIENE OBLIGACIÓN DE ACREDITAR SU NOMBRAMIENTO, CUANDO LO INTERPONE.—De la lectura del artículo 19 de la Ley de Amparo no se desprende que las autoridades deban acreditar con algún documento los cargos que ostentan, pues únicamente establece que las responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo. Por tal motivo, tratándose de la interposición del recurso de revisión no es requisito indispensable que acrediten que se les otorgó el nombramiento del cargo que ostentan, pues lo relevante es el cargo, no quien lo ocupa, en virtud de que el juicio de amparo se promueve contra actos de autoridades y no de particulares. En esas condiciones, es suficiente que la autoridad de que se trate, al interponer el medio de defensa, invoque los preceptos que les otorgan tal atribución."²

II. El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito resolvió el 7 de septiembre de 2017 el **recurso de reclamación *******. Los antecedentes del caso son los siguientes:

1. ***** solicitó el amparo en contra del Congreso del Estado de Yucatán, así como del gobernador del Estado, alegando la inconstitucionalidad.

² Tesis aislada I.7o.A. 17 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo IX, mayo de 1999, página 1064, registro digital: 193929.

dad del Decreto 400/2016. Agotados los trámites correspondientes, el Tribunal Colegiado concedió el amparo.

2. En contra de dicha sentencia, ***** , ostentándose como consejero jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán y en representación del gobernador, interpuso recurso de revisión. El recurso fue admitido por el Tribunal Colegiado, por lo que, inconforme, el quejoso interpuso recurso de reclamación alegando que el consejero jurídico no demostró ser titular del cargo ya que **no exhibió su nombramiento**.

El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito declaró fundado el recurso y resolvió que **es necesario exhibir el nombramiento**, con base en las siguientes consideraciones:

- El quejoso argumenta que el consejero jurídico incumplió con la obligación procesal de acreditar ser titular del cargo y, por tanto, ser apto para representar a la autoridad responsable. En efecto, el artículo 9o. de la Ley de Amparo dispone la obligación procesal de tener que acreditar el nombramiento del cargo.³ Dicho artículo regula la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo, de la cual deriva la legitimación en el proceso para poder comparecer y actuar en el juicio.

- Con base en los artículos 81, 87 y 88 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables pueden ser representadas directamente en la defensa jurídica de sus intereses por los servidores públicos que tengan atribución para ello. En el entendido de que tendrán que acreditar debidamente, ser titulares del cargo.

- En el caso concreto, ***** , quien se ostentó como consejero jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán, interpuso recurso de revisión en representación del gobernador del Estado. En este sentido, es claro que con base en la legislación local aplicable, el recurrente tenía la legitimación para interponer dicho recurso.

- Sin embargo, el recurrente omitió acreditar debidamente que contaba con el cargo, **ya que no exhibió el nombramiento relativo, y con ello, que tenía legitimación procesal activa para poder interponer el recurso**.

³ "Artículo 9o. Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. En todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos. ..."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito:⁴

1. Que los tribunales contendientes, hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método;

2. Que entre los ejercicios interpretativos se encuentre algún punto del razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico en general; ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

3. Que lo anterior pueda dar lugar a formular una pregunta genuina sobre si la forma de responder la cuestión jurídica, es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.

De acuerdo a lo anterior, esta Primera Sala considera que **sí existe contradicción de tesis** entre los tribunales contendientes, por lo que hace al punto de determinar si la autoridad responsable, al promover dentro de un juicio de amparo, tiene o no **la obligación de exhibir su nombramiento** para efectos de acreditar su personalidad, particularmente al interponer un recurso de revisión.

A partir de los antecedentes narrados, se desprende que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, resolvió que **la autoridad responsable no tiene obligación alguna de acreditar su nombramiento** al momento de interponer algún recurso, pues lo importante es el cargo, no quien lo ocupe. Por su parte, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, resolvió que es **necesario exhibir el nombramiento de quien firma el recurso de revisión** para efectos de acreditar la personalidad y tener legitimación para actuar en el juicio.

De lo anterior, se observa que, mientras que para un Tribunal Colegiado la autoridad responsable no tiene la obligación de acreditar su nombramiento

⁴ Tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, Primera Sala, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

to, para el otro sí es necesario demostrar el cargo para poder acreditar la personalidad.

Ahora, uno de los tribunales contendientes realizó su estudio con base en la Ley de Amparo abrogada (vigente en 1999) y el otro con base en la Ley de Amparo vigente. Es importante destacar que dichos artículos no son idénticos, en efecto la Ley de Amparo abrogada en ese momento disponía que las autoridades responsables no podían ser representadas mientras que la vigente establece lo contrario.⁵

Sin embargo, a pesar de esa diferencia la contradicción de tesis es existente. Los tribunales contendientes no dudaron en que los promoventes tenían facultades para representar a las otras autoridades a nombre de quienes interponían el recurso, la duda era si se necesitaba exhibir el nombramiento para saber que la persona que firmaba el recurso efectivamente tenía el cargo con el que se ostentaba.

Así, tal como se explicará con más detalle en el siguiente considerando, **no se debate la forma en la que las autoridades pueden ser representadas, sino si las autoridades tienen la carga de exhibir su nombramiento y sobre este punto ambas legislaciones no disponen nada al respecto.** En consecuencia, dicha diferencia no hace que la presente contradicción de tesis sea inexistente.

En conclusión, la contradicción es existente y el punto a resolver en la presente contradicción consiste en determinar **si al comparecer a un juicio de amparo, las autoridades tienen la carga de acreditar su nombramiento.**

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Para resolver el interrogante anterior, esta Primera Sala: i) precisará el conflicto jurídico en cuestión; ii) analizará los artículos relevantes de la Ley de Amparo; y iii) los efectos y la naturaleza del nombramiento; para iv) concluir que no es necesario que las autoridades exhiban su nombramiento.

⁵ **"Artículo 19.** Las autoridades responsables **no pueden ser representadas en el juicio de amparo**, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones." (énfasis añadido)

"Artículo 9o. Las autoridades responsables **podrán ser representadas o sustituidas** para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. En todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos." (énfasis añadido)

I. Precisión del problema jurídico

Algunas autoridades necesitan de representantes para comparecer al juicio de amparo. Por ejemplo, no existe una persona que sea "el Municipio" sino que es un órgano conformado por distintos funcionarios. Por esa razón, las distintas leyes municipales le otorgan la *representación* del Municipio a un funcionario en específico, generalmente al síndico.⁶ Lo mismo sucede con las dependencias y entidades de la administración pública: la Secretaría de Gobernación, por mencionar alguna dependencia, necesita de representantes para poder actuar en el juicio, por lo que la ley le otorga dicha representación a ciertos funcionarios públicos.⁷

En cambio hay otros cargos que recaen directamente en una persona física. Así, los titulares de las dependencias y entidades son personas físicas dotadas de ciertas facultades –como lo puede ser representar a los órganos al que pertenecen–. En efecto, el órgano es una unidad abstracta de carácter permanente, mientras que los titulares son personas físicas con facultades y responsabilidades especiales.⁸

En este sentido, el punto de contradicción, únicamente, se refiere al supuesto referido en el párrafo anterior. Los tribunales contendientes no dudaron que la autoridad que comparecía al juicio tenía la facultad de representar a la otra, su duda era si es necesario que la persona que actuaba *como autoridad* acreditara, a través de su nombramiento, que efectivamente contaba con el cargo con el que se ostentaba. Siguiendo con el ejemplo, la duda no sería si el síndico tiene la facultad de representar al Municipio, sino si la persona que se ostenta como síndico debe exhibir su nombramiento para que el Juez de amparo tenga certeza de que esa persona realmente tiene ese cargo.

II. Artículos aplicables de la Ley de Amparo

Habiendo enmarcado el problema que se presenta, es necesario analizar la Ley de Amparo. En este sentido, los artículos 9o. de la Ley de Amparo vigente y 19 de la Ley de Amparo abrogada, disponen que:

⁶ Por ejemplo, el artículo 14, fracción I y 49, primer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, aluden a que el presidente municipal es el representante del Ayuntamiento.

⁷ El artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación indica que: "La representación, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Secretaría de Gobernación corresponde originalmente al secretario, quien sin perjuicio de su ejercicio directo, podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos, salvo aquellas que las disposiciones aplicables señalen como indelegables."

⁸ En este sentido ver Gabino Fraga, tomo II, página 123.

"Artículo 9o. (Ley de Amparo vigente) Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. En todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos."

"Artículo 19. (Ley de Amparo vigente en 1999) Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas se rindan pruebas, aleguen y hagan promociones."

De una lectura de dichos artículos se desprende que los mismos regulan la forma en la que las autoridades pueden –o no– ser representadas. Sin embargo, ni dichos artículos **ni ningún otro de la Ley de Amparo les impone a las autoridades la carga de demostrar que tienen el cargo con el que se ostentan**. Así, en un primer momento se puede concluir que si la ley no impone esa carga, se debe interpretar que ésta no existe.

III. Efectos y naturaleza del nombramiento

Además, dicha carga tampoco podría desprenderse de los principios que rigen a los nombramientos. En primer lugar, es importante destacar que los nombramientos sólo se pueden emitir respecto a cargos que recaen en personas físicas; se nombra a una persona diputado pero no se le puede nombrar "Cámara de Diputados". Ahora, el nombramiento es el acto mediante el cual una persona es designada como funcionario público y, por ende, le concede las facultades que al cargo le correspondan. Así, por ejemplo, a partir de que una persona tiene el nombramiento de Juez, adquiere la facultad para emitir sentencias en los casos y condiciones autorizados por las leyes.

Esto se explica porque es la persona física quien, con las facultades que obtiene por su nombramiento, realiza el acto. En estos casos, no es que la persona actúe en representación de cierto cargo sino que lo *hace en ejercicio del cargo*. Dicho de otra forma, no es que la persona física que tiene el nombramiento de consejero jurídico actúe en representación del consejero jurídico, sino que actúa *como consejero jurídico* dentro del marco de atribuciones que legalmente le corresponden.

En este sentido, las autoridades no necesitan exhibir su nombramiento cada vez que ejercen alguna de sus facultades; sino que, por regla general, su

firma es suficiente para que el acto sea válido.⁹ En efecto, por ejemplo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sólo exige que los actos administrativos sean firmados por quiénes lo emiten, sin que obligue a que la autoridad exhiba su nombramiento.¹⁰

Entonces, si la regla general es que las autoridades no deben exhibir su nombramiento, esta Primera Sala no encuentra alguna razón para hacer una excepción y exigir que lo hagan para poder actuar dentro de un juicio de amparo. Incluso, en dicho juicio, a nadie se le exige acreditar su identidad. En efecto, los quejosos no están obligados a exhibir alguna identificación para que el juzgador sepa que son la persona que dicen ser.

IV. Conclusión

Entonces, en tanto la Ley de Amparo no impone a las autoridades la carga de exhibir su nombramiento y la ausencia de esa carga se corresponde con la naturaleza y los efectos del nombramiento; esta **Primera Sala estima que no es necesario que las autoridades exhiban su nombramiento cuando comparezcan a un juicio de amparo en el que figuren como partes.**

⁹ Siempre que se cumplan con los demás requisitos exigidos para el tipo de acto que quieren emitir.

¹⁰ "Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

"I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere Colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

"II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

"III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

"IV. Hacer constar por **escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida**, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

"V. Estar fundado y motivado;

"VI. (Se deroga)

"VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

"VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

"IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

"X. Mencionar el órgano del cual emana;

"XI. (Se deroga)

"XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

"XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

"XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

"XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

"XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley." (énfasis añadido)

No obstante, en el trámite del juicio de amparo es posible cuestionar si esa persona tiene el cargo con el que se ostenta. En caso de que alguna de las partes considere que la persona que ostenta el cargo de autoridad responsable no es quien dice ser, aquéllas podrán promover un incidente en el cual se discuta ese tema y en el cual la autoridad podrá tener la carga de exhibir su nombramiento.¹¹

En razón de lo expuesto debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

JUICIO DE AMPARO. LA AUTORIDAD RECURRENTE NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE ACREDITAR SU NOMBRAMIENTO PARA COMPARECER. Los artículos 9 de la Ley de Amparo vigente y 19 de la Ley de Amparo abrogada, no establecen la obligación para la autoridad responsable de acreditar su nombramiento para comparecer al juicio de amparo, sin que dicha carga pueda desprenderse de los principios que los rigen, ya que cuando una persona física es nombrada autoridad, adquiere las facultades que al cargo le correspondan; por tanto, cuando la persona que obtuvo el nombramiento ejerce sus facultades, no actúa en representación del cargo que obtuvo, sino en ejercicio del cargo. Luego, por regla general, como se desprende de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la firma de un funcionario público es suficiente para que dicho acto sea válido, sin ser necesario que exhiba su nombramiento, regla que también es aplicable al juicio de amparo pues no existe alguna razón para que, como excepción, se requiera. Por lo tanto, si la Ley de Amparo no exige que la autoridad responsable exhiba su nombramiento y la ausencia de esa carga se corresponde con la naturaleza y los efectos del nombramiento, se estima que es innecesario que las autoridades lo exhiban cuando comparezcan a un juicio de amparo en el que figuren como partes. No obstante, en el trámite del juicio de amparo es posible cuestionar si esa persona tiene el cargo con el que comparece; en caso de que alguna de las partes considere que la persona que ostenta el cargo de autoridad responsable no es quien dice ser, aquéllas podrán promover un incidente en el cual la autoridad podrá tener la carga de exhibir su nombramiento.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve.

¹¹ "Artículo 66. En los juicios de amparo se sustanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente esta ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. El órgano jurisdiccional determinará, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia."

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia; y por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo del asunto.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 70/2018 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 227.

NOTARIOS PÚBLICOS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE LES RECLAMEN ACTOS DERIVADOS DE LA TRAMITACIÓN DE SUCESIONES EXTRAJUDICIALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 364/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO, Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 27 DE MARZO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN INDICÓ ESTAR CON EL SENTIDO, PERO NO COMPARTIR LAS CONSIDERACIONES, POR LO QUE RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO.

II. Competencia

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, a partir del 3 de abril de 2013, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito, en la que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.⁵

⁵ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, P. I/2012 (10a.), Décima Época, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).—De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado

III. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legítima para ello de conformidad con la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo,⁶ al ser realizada por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, órgano jurisdiccional que resolvió el recurso de queja 132/2016, en el que determinó que los actos ejecutados dentro de un procedimiento sucesorio intestamentario extrajudicial por parte de la Notaría Pública Número Tres de la Sexta Demarcación no podían considerarse como un acto de autoridad, por lo que era improcedente

no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

⁶ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

el juicio de amparo al actualizarse la causal establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 5o., fracción II, ambos de la Ley de Amparo.

IV. Criterios de los tribunales contendientes

8. A fin de determinar si la denuncia de contradicción de tesis es existente, así como verificar que el estudio de la misma es procedente, es conveniente hacer alusión a cada uno de los casos que resolvieron los tribunales contendientes.

Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito al resolver el juicio de amparo en revisión 172/2015

a) Antecedentes

9. El 12 de diciembre de 2014, ***** y otros, por propio derecho, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del notario público Número Nueve del Estado de México, por su omisión de hacer del conocimiento de los quejosos el inicio de la sucesión testamentaria a bienes de ***** , por la falta de notificación del instrumento público en que se declaró la validez del testamento público abierto presuntamente otorgado por la *de cuius* y, finalmente, en contra de todas las actuaciones dictadas en dicho procedimiento tendientes a emitir la declaratoria de validez.

10. El 13 de mayo de 2015, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio de amparo al estimar que el notario no podía considerarse autoridad responsable, ya que no realizó de forma unilateral un acto que creara, modificara o extinguiera situaciones jurídicas en perjuicio de la parte quejosa, sino que su actuación se limitó a protocolizar el trámite sucesorio.

11. Inconformes con la anterior determinación, los quejosos interpusieron recurso de revisión el 3 de junio de 2015. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto dictó sentencia el 4 de septiembre de 2015 en la que, en primer lugar, revocó el sobreseimiento para posteriormente estudiar de fondo los conceptos de violación y negar el amparo solicitado.

b) Razonamiento

12. Los principales razonamientos del Tribunal Colegiado para revocar el sobreseimiento y negar el amparo son los que a continuación se reseñan:

a) Considera fundados los agravios hechos valer en revisión, al estimar que el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, otorga a los particulares la calidad de autoridades responsables siempre que cumplan con lo siguiente: (i) realicen actos equivalentes a los de autoridad, es decir, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar un acto que crea, modifica o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omitan el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas; (ii) que a través de esos actos u omisiones afecten derechos; y, (iii) que sus funciones estén determinadas por una norma general.

b) Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los notarios no tienen carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo (bajo la Ley de Amparo abrogada), sin embargo, la determinación de los supuestos que se encuentran comprendidos en tales criterios requiere de un juicio previo de aplicabilidad, el cual sólo puede efectuarse al emitir la sentencia de fondo, aunado a que aquellas tesis fueron emitidas a la luz de la abrogada Ley de Amparo.

c) En el caso, *****, con fundamento en los artículos 4.77 y 4.79 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México,⁷ tramitó ante el notario público Número Nueve del Estado, la sucesión testamentaria a bienes de *****, en virtud de que la *de cuius* otorgó testamento público abierto a una única y universal heredera.

d) Del análisis de diversos artículos de la Ley del Notariado del Estado de México, así como del Código de Procedimientos Civiles de dicho Estado,⁸

⁷ **"Artículo 4.77.** La tramitación de la sucesión, podrá realizarse ante notario, cuando no haya controversia alguna. ...

"Tramitación por testamento público."

"Artículo 4.79. Cuando hay testamento público abierto, el albacea, si lo hubiere y los herederos, con la copia certificada del acta de defunción del autor de la herencia y un testimonio del testamento, comparecerán ante Notario para reconocer sus derechos hereditarios y aceptar la herencia."

⁸ **Ley del Notariado del Estado de México**

"Artículo 4. Notario es el profesional del derecho a quien el gobernador del Estado ha otorgado nombramiento para ejercer las funciones propias del notariado, investido de fe pública."

Código de Procedimientos Civiles del Estado de México

"Artículo 119. Solo los notarios de la entidad podrán auxiliar al Poder Judicial del Estado para conocer de los procedimientos no contenciosos establecidos en la presente ley, conforme a las disposiciones previstas en los Códigos Administrativo, Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de México."

"Artículo 120. Los procedimientos no contenciosos que podrán tramitarse ante notario, a elección de parte interesada, serán los siguientes:

el Colegiado subraya que el notario público es un particular, profesional del derecho investido de fe pública, auxiliar del Poder Judicial del Estado de México para conocer de los procedimientos no contenciosos establecidos en la ley, entre ellos, el procedimiento sucesorio testamentario siempre y cuando subsista el acuerdo entre los solicitantes, debiendo dejar de conocer del mismo si hay alguna oposición o controversia.

e) Cuando en un testamento todos los herederos instituidos sean personas con capacidad de ejercicio, el procedimiento sucesorio testamentario puede tramitarse ante notario, de tal forma que el albacea y los herederos podrán solicitarle la tramitación del procedimiento sucesorio testamentario.

f) Así, al tramitar un procedimiento sucesorio testamentario un notario público sí realiza actos equivalentes a los de autoridad, en este caso, de una autoridad jurisdiccional, pues actúa en auxilio del poder judicial y se sustituye a una autoridad jurisdiccional, aplica preceptos normativos tanto del código civil como del código de procedimientos civiles, por lo que el notario dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

g) El notario –tal como lo hace la autoridad jurisdiccional– inicia y radica la sucesión testamentaria, una vez que ha verificado el acta de defunción del autor de la herencia. Posteriormente, califica que el testamento se haya otorgado con las formalidades de ley; solicita informe al Archivo General de Notarías y al Registro Público de la Propiedad respecto de la existencia de algún otro testamento; confiere el cargo de albacea; efectúa el reconocimiento de

"I. Procedimiento sucesorio testamentario;

"II. Procedimiento sucesorio intestamentario."

"**Artículo 121.** El notario conocerá de estos procedimientos en tanto subsista el acuerdo entre los solicitantes, debiendo dejar de conocer del mismo si hay alguna oposición o controversia."

"**Artículo 122.** En la tramitación de los procedimientos señalados en este capítulo, deberán cumplirse las formalidades y disposiciones establecidas en el reglamento y en otros ordenamientos." Sección primera. Del procedimiento sucesorio testamentario.

"**Artículo 123.** Cuando en un testamento, todos los herederos instituidos sean personas con capacidad de ejercicio, el procedimiento sucesorio testamentario podrá tramitarse ante notario."

"**Artículo 124.** El albacea, si lo hubiere y los herederos, podrán solicitar al notario de su elección, la tramitación del procedimiento sucesorio testamentario, exhibiendo para tal efecto el acta de defunción del autor de la herencia, un testimonio del testamento y los demás requisitos que señale el reglamento."

"**Artículo 125.** Cuando en la tramitación de un procedimiento sucesorio testamentario surja conflicto de intereses entre los herederos, el notario se abstendrá de seguir conociendo del asunto y remitirá de inmediato las actuaciones al Juez competente, para tramitar la sucesión."

derechos hereditarios, inventario y partición hasta otorgar escritura pública de adjudicación, por lo que claramente dicta, ordena y ejecuta actos que crean modifican y extinguen situaciones jurídicas de forma unilateral y obligatoria.

h) Al efectuar el reconocimiento de derechos hereditarios, inventario y partición del patrimonio del *de cuius*, estos actos quedan firmes y son obligatorios para las partes y para terceros, lo que afecta derechos tanto de posibles herederos como el de terceros. No obsta que las partes acudan motu proprio, ya que lo mismo sucede cuando se acude a la jurisdicción de Jueces civiles o familiares, pues también el notario verifica si se cumplen los requisitos legales para tramitar el procedimiento y, una vez que acepta conocer de él, a través de su actuación creará, modificará o extinguirá situaciones jurídicas concretas, de ahí lo unilateral de su actuación.

i) Además, las funciones del notario están determinadas por una norma general: la Ley del Notariado del Estado de México, así como el Código Civil y el de Procedimientos Civiles del Estado de México.

j) En suma, al notario público sí le corresponde la calidad de autoridad responsable, pues es un particular que realiza actos equivalentes a los de una autoridad jurisdiccional, que afecta derechos y cuyas funciones están determinadas por una norma general.

k) Con base en las anteriores consideraciones el Tribunal Colegiado califica como fundados los agravios de los recurrentes que atacaron el desechamiento del juicio de amparo sobre la base de que el notario no era una autoridad a efectos del juicio de amparo.

l) Ahora bien, una vez revocado el sobreseimiento, el Tribunal Colegiado estudió los conceptos de violación hechos valer en amparo y los califica como infundados, ya que en el caso concreto el notario público no tenía la obligación de notificarles el inicio y la radicación del procedimiento sucesorio testamentario, pues al no existir controversia y contar con un testamento público abierto en el que, únicamente, se señaló como heredera a la persona que acudió, se estaba en aptitud de tramitar el procedimiento sucesorio testamentario ante notario público.

m) La sustanciación del procedimiento sucesorio testamentario no vulneró la garantía de audiencia de los quejosos, pues en el testamento de mérito no se les otorgó ningún carácter, ni de albacea ni de herederos, por lo que se negó el amparo solicitado

Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver el recurso de queja 132/2016

a) Antecedentes

13. Por escrito presentado el 23 de junio de 2016, ***** promovió juicio de amparo en contra de la Notaría Pública Número Tres de la Sexta Demarcación, por considerar que se vulneraron en su contra los derechos contenidos en los artículos 1o. y 14 de la Constitución Federal, al llevar a cabo un procedimiento sucesorio intestamentario extrajudicial a bienes de *****, debido a que éste "se desarrolló de manera furtiva" y sin el conocimiento del quejoso.

14. El Juez de Distrito, mediante auto dictado el 27 de junio de 2016, desechó de plano la demanda de amparo, al estimar que los actos reclamados no constituían actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, por lo que en el caso se actualizaba la causal de improcedencia, prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 5o., ambos de la Ley de Amparo.

15. Inconforme con el desechamiento, ***** interpuso recurso de queja. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto dictó sentencia el 22 de septiembre de 2016, en la que determinó que el recurso de queja resultaba infundado, por lo que el desechamiento de la demanda de amparo quedó firme.

b) Razonamiento

16. Las consideraciones por las que el Tribunal Colegiado estimó infundado el recurso de queja, son esencialmente las que se reseñan a continuación:

a) El criterio en que se apoyó el Juez de Distrito para desechar la demanda de amparo fue emitido a la luz de la Ley de Amparo abrogada,⁹ pero,

⁹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 99/2008, Primera Sala, Novena Época, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 199, registro digital: 167897, de rubro y texto siguientes: "NOTARIOS PÚBLICOS. CUANDO UN TERCERO EXTRAÑO RECLAMA EL TRÁMITE DE UNA SUCESIÓN LLEVADA ANTE ELLOS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y NUEVO LEÓN).—Conforme a los artículos 934, 935, 936, 937 y 938 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco y 800, 881, 882, 883, 884 y 885 del Código de Procedimientos Civiles del

contrario a lo sostenido por el quejoso, sí resulta aplicable al caso pues por tratarse de un criterio jurisprudencial su aplicación resulta obligatoria. Además, no se advirtió que la tesis se opusiera a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente, por lo que su aplicación no genera afectación al quejoso.

b) Correctamente el Juez de amparo determinó la actualización de la causal de improcedencia recogida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo vigente. Tales artículos señalan que la autoridad responsable, para efectos del juicio de amparo, es aquella que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, o bien, la que omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

c) La Primera Sala –al resolver la contradicción de tesis 3/2007-PS–¹⁰ estimó que para estar en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, se exigen los siguientes requisitos: (i) la existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; (ii) que esa relación tenga su nacimiento en la ley, de tal forma que la fuente de su potestad sea pública; (iii) que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extin-

Estado de Nuevo León, una vez radicada la sucesión ante el Juez natural y hecha la declaratoria de herederos, cuando éstos sean mayores de edad, los menores estén debidamente representados y haya designación del albacea, podrá continuarse extrajudicialmente el trámite sucesorio ante notario público, siempre y cuando no se suscite controversia, pues en caso de haberla, el mencionado fedatario debe suspender su intervención y a costa de los interesados remitir testimonio de lo que haya practicado al juzgado que previno, para que judicialmente continúe el procedimiento, sin que los interesados puedan volver a separarse de éste. Así, el notario público actúa en dicho trámite como simple fedatario de los actos o hechos que para su protocolización le someten los particulares, de manera que si entre éstos y aquél no existe una relación de supra a subordinación, en tanto que la actividad del fedatario no es un acto unilateral que pueda prescindir del consentimiento de los gobernados, pues son ellos quienes la solicitan, es evidente que su intervención no puede considerarse acto de autoridad; máxime que no actúa unilateralmente para crear, modificar o extinguir por sí o ante sí situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los particulares, sino que sólo las hace constar. En ese sentido, se concluye que cuando un tercero que se dice extraño al trámite de una sucesión llevada ante notario público, lo reclama alegando que se le desconocieron sus derechos hereditarios, en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo el aludido fedatario no tiene el carácter de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, además de que la falta de llamamiento al trámite indicado no constituye un acto definitivo sino una controversia que debe resolver el Juez natural que previno en el conocimiento del juicio sucesorio.". Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.

¹⁰ Resuelta en sesión de 10 de septiembre de 2008, por mayoría de 4 votos. Disidente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

ga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas; y, finalmente, (iv) que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

d) En consecuencia, el acto atribuido al notario consistente en todo lo actuado dentro del procedimiento sucesorio intestamentario extrajudicial a bienes del *****, en donde se tuvieron por reconocidos a los herederos y se nombró albacea, no constituye un acto de autoridad, sino que se trata de un acto celebrado entre particulares.

e) Incluso el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estableció que, por regla general, los notarios no son funcionarios o servidores públicos, sino que son particulares que por disposición de ley reciben la fe pública, que originalmente es un atributo del propio aparato gubernamental. Así, generalmente la actividad notarial no constituye una relación de supra a subordinación entre el notario y el gobernado, ya que no es un acto unilateral que pueda prescindir del consentimiento del particular, puesto que para que desempeñe sus funciones es necesario que el particular solicite sus servicios, por lo que, en esos casos, los actos de los notarios no pueden considerarse actos de autoridad.

f) Por otro lado, el Colegiado afirmó que no desconocía que la Ley de Amparo vigente establece la posibilidad de que la actuación de los particulares en ejercicio de funciones o potestades públicas, previstas en la ley o concedidas por el Estado, puede vulnerar derechos humanos ante la posición de poder o superioridad frente a otros gobernados. Sin embargo, en materia civil debe advertirse inequívocamente la afectación o transgresión de un derecho humano, de tal manera que debe formarse la convicción de que un particular que, en apariencia, tenga una posición de poder superior a la otra, por sus peculiares y sui géneris acciones pueda considerársele autoridad responsable para los efectos del amparo.

g) Así, para que un particular adquiera la calidad o carácter de una autoridad, como puede ser un notario, debe de manera unilateral ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omitir el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Sin embargo, en el caso el notario actuó, únicamente, en función de los actos y hechos sometidos a su conocimiento para que diera fe y forma a los mismos, no de forma unilateral.

h) Agregó que la fracción II del artículo 5o. de la Ley de Amparo, que dispone en qué casos los particulares pueden ser autoridad en el amparo, surgió como consecuencia del desarrollo jurisprudencial de la Novena Época y, en ese desarrollo jurisprudencial,¹¹ es que se analizó si los notarios tienen calidad de autoridad en el juicio de amparo cuando un tercero extraño reclama el trámite de una sucesión llevada ante ellos, y la conclusión de dicho análisis fue que los notarios no tienen tal carácter de autoridad.

i) Por lo anterior, el colegiado estimó que, en el caso, no se podía considerar que una persona que no fue llamada a un procedimiento sucesorio testamentario ante notario público tenga el derecho de intervenir, ya que podría activar su derecho de petición de herencia en caso de estimar que se le dejó en estado de indefensión.

V. Existencia de la contradicción de tesis

17. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la contradicción denunciada es existente. Para sustentar la anterior consideración, en principio, es importante mencionar que esta Primera Sala ha desarrollado jurisprudencialmente los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis,¹² los cuales son:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

¹¹ Específicamente señala la contradicción de tesis 3/2017-PS.

¹² Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

18. El primer requisito mencionado, esto es, ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método sí se cumple, porque, a juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que se sometieron a su jurisdicción, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

19. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver el juicio de amparo en revisión 172/2015**, consideró que cuando un notario público tramita un procedimiento sucesorio testamentario sí realiza actos equivalentes a los de autoridad, en este caso, de una autoridad jurisdiccional, pues actúa en auxilio del poder judicial y se sustituye a una autoridad jurisdiccional, aplica preceptos normativos tanto del código civil como del código de procedimientos civiles, por lo que el notario dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

20. Consideró que un notario es un particular que realiza actos equivalentes a los de una autoridad jurisdiccional, que afecta derechos y cuyas funciones están determinadas por una norma general, por lo que estimó que resultaban fundados los agravios de los recurrentes que atacaron el desechamiento del juicio de amparo sobre la base de que el notario no era una autoridad para efectos del juicio de amparo.

21. Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver el recurso de queja 132/2016** consideró que el acto que se atribuía al notario, consistente en todo lo actuado dentro del procedimiento sucesorio intestamentario extrajudicial a bienes del ***** , en donde se tuvieron por reconocidos a determinados herederos y se nombró

albacea, no constituía un acto de autoridad, sino que se trataba de un acto celebrado entre particulares.

22. En su razonamiento agregó que, incluso el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estableció que por regla general los notarios no son funcionarios o servidores públicos, que son particulares que por disposición de ley reciben la fe pública, que es originalmente un atributo del propio aparato gubernamental.

23. De lo reseñado se advierte que se cumple con el primer requisito ya que ambos Colegiados ejercieron arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo.

24. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito quedó debidamente cumplido, pues, del estudio de las sentencias que se denunciaron como contradictorias, se advierte que cada uno de los tribunales llegó a una solución diferente en torno al mismo problema: si los notarios deben considerarse como autoridad para efecto de la procedencia del juicio de amparo cuando llevan a cabo una tramitación sucesoria.

25. Respecto de esta cuestión, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito determinó que los notarios no son autoridad en el juicio de amparo cuando se tramite un procedimiento sucesorio testamentario extrajudicial, ya que no dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

26. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito concluyó que cuando un notario público tramita un procedimiento sucesorio testamentario sí realiza actos equivalentes a los de autoridad, pues actúa en auxilio del poder judicial y sustituye a una autoridad jurisdiccional, aplica preceptos normativos tanto del código civil como el de procedimientos civiles, de modo que el notario sí puede dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

27. Ahora bien, en cuanto al tercer requisito, esta Primera Sala también ha determinado que, una vez que se advierte la existencia de un punto de choque o de contradicción entre los criterios jurídicos sustentados es necesario que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina, acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente

con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

28. Situación que también se advierte en el caso, pues los criterios sustentados pudieran dar lugar a responder el siguiente cuestionamiento: ¿los notarios públicos pueden ser consideradas como autoridades responsables en el juicio de amparo cuando realizan una tramitación sucesoria?

VI. Criterio que debe prevalecer

29. Precisada así la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, esta Primera Sala se aboca a su resolución, determinando que, debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio consistente en que los notarios públicos no pueden tener el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando realizan una tramitación sucesoria extrajudicial, como se explica a continuación.

30. Al respecto, resulta necesario tener presente, en primer término, lo dispuesto en los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo que son del tenor siguiente:

"Artículo 1. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; ...

"El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley."

"Artículo 5. Son partes en el juicio de amparo: ...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen **actos equivalentes a los de autoridad**

que afecten derechos en los términos de esta fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

31. Esos preceptos establecen, respectivamente, que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Federal y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como que el amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados por esa ley.

32. Señalan también que es parte en el juicio de amparo la autoridad responsable y que tiene tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas, y que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

33. Ahora bien, esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 3/2007-PS, concluyó que los notarios públicos no eran autoridad para los efectos del juicio de amparo, en términos del artículo 11 de la abrogada Ley de Amparo,¹³ al estimar que, únicamente, actuaban como simples fedatarios de los actos o hechos que para su protocolización le someten los particulares, de manera que entre éstos y el particular no existe una relación de supra a subordinación, en tanto que la actividad del fedatario no es un acto unilateral que pueda prescindir del consentimiento de los gobernados, pues son ellos quienes la solicitan.

34. Dicho criterio quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia de rubro: "NOTARIOS PÚBLICOS. CUANDO UN TERCERO EXTRAÑO RECLAMA EL TRÁMITE DE UNA SUCESIÓN LLEVADA ANTE ELLOS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y NUEVO LEÓN)". A pesar de que se comparte el criterio, se considera necesaria una nueva argumentación en virtud de la promulgación de la Ley de Amparo en abril de

¹³ "Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

2013, en particular lo relativo a los nuevos lineamientos para determinar los supuestos en que los particulares se equiparan a la autoridad para efectos del juicio de amparo.

35. En ese sentido, la presente contradicción de tesis debe resolverse con una nueva reflexión a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos,¹⁴ que trajo como consecuencia las modificaciones de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal con el objeto de fortalecer el juicio de amparo, a partir de la eliminación de tecnicismos y formalismos extremos que han dificultado su accesibilidad y, en consecuencia, su ámbito de protección.

36. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 21/2011¹⁵ y 293/2011¹⁶ sostuvo que, tales reformas constitucionales constituían un cambio trascendental que exigían a todos los operadores jurídicos un minucioso análisis del nuevo texto constitucional, para determinar sus alcances y **reinterpretar aquellas figuras e instituciones que resultaran incompatibles o que pudieran obstaculizar la aplicación y el desarrollo de este nuevo modelo constitucional.**

37. En dichas contradicciones de tesis se sostuvo que era de gran importancia que las nuevas figuras incorporadas en la Constitución, se estudiaran con un enfoque de derechos humanos y con interpretaciones propias del nuevo paradigma constitucional, buscando así el efecto útil de la reforma, con el fin de optimizar y potencializar las reformas constitucionales sin perder de vista su objetivo principal: la tutela efectiva de los derechos humanos de las personas. Lo contrario, es decir, la aplicación y estudio de las reformas constitucionales con base en herramientas interpretativas y figuras propias del viejo paradigma constitucional podrían tener el efecto de hacer nugatoria la reforma.

38. En las contradicciones de tesis anotadas se puntualizó que, partiendo de la necesidad de colocar a la persona como el eje en torno al cual se articula la reforma en materia de derechos humanos, el primer párrafo del artículo 1o. constitucional establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos¹⁷ por la Constitución y los tratados interna-

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 9 de septiembre de 2013.

¹⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno el 3 de septiembre de 2013.

¹⁷ En ese sentido, es importante denotar la distinción entre un Estado que otorga garantías y uno que reconoce derechos humanos, ya que es de gran relevancia pues constituye una distinción estructural y material de las normas jurídicas.

cionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. El segundo párrafo contiene dos herramientas interpretativas, cuya aplicación resulta obligatoria en la interpretación de las normas de derecho humanos, la primera establece que todas las normas de derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de derechos humanos.

39. La segunda herramienta interpretativa es la que la doctrina y la jurisprudencia han identificado como el principio *pro persona*, el cual obliga a que la interpretación de los derechos humanos se desarrolle favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia. Este principio constituye un criterio hermenéutico propio de la interpretación de los derechos humanos que busca, principalmente, resolver los casos de duda que puedan enfrentar los operadores jurídicos frente a la eventual multiplicidad de normas e interpretaciones disponibles de las mismas y que resulten aplicables respecto de un mismo derecho.

40. Así, con base en la reforma al segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, en materia de derechos humanos, todas las autoridades del país están obligadas a aplicar el principio interpretativo *pro persona* y, consecuentemente, a preferir las interpretaciones que más favorezcan los derechos.

41. Ahora bien, el precepto constitucional citado exige que las normas sobre derechos humanos, se interpreten de acuerdo con la propia Constitución y con los tratados internacionales en los que México es Parte, de tal manera que se favorezca ampliamente a las personas. En ese entendido, el principio *pro persona* permite definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y otorga un sentido protector a favor de la persona humana, por lo que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema el juzgador se ve obligado a optar por proteger en términos más amplios.¹⁸

¹⁸ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a. XXVI/2012, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 659, registro digital: 2000263, de rubro y texto siguientes: "PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata

42. En consonancia con lo anterior, y en aras de poder garantizar una mayor protección a los derechos humanos, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma en materia constitucional de 2011, se destacó la importancia de precisar en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República que el juicio de amparo protege a las personas no sólo contra actos de autoridad, sino también contra actos de particulares. Al respecto, se señaló:

"Estas bases constitucionales se deberán desarrollar en la Ley de Amparo en cuyo texto deberá enfatizarse que a través del juicio de garantías **se protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares**, ya sea que se promueva de forma individual o conjuntamente por dos o más personas, elaborando así el concepto de afectación común, el que resulta básico para la operatividad de la protección de los derechos sociales.

"En ese sentido **se reconoce la posibilidad de que los particulares violen derechos cuando tengan a su cargo la prestación de servicios públicos o de interés público**, o bien, cuando actúen en ejercicio de funciones públicas, transformando de esta forma la protección en una protección sustantiva y no puramente formal."

43. Cabe mencionar que del proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente se desprende que, al desarrollar las bases constitucionales establecidas por el Constituyente Reformador de la Constitución para ampliar el ámbito de protección del juicio de amparo, el legislador ordinario destacó que el concepto de autoridad debía modificarse, entre otras razones, porque en materia de derechos humanos, la vulneración más importante de tal (sic) derechos no sólo proviene del Estado, sino también proviene de la actuación de los particulares en determinadas circunstancias.

de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro."

44. Señaló el Constituyente que lo anterior no implicaba desconocer las vías ordinarias previstas para la solución de conflictos entre particulares ni la exigencia de agotarlas antes de acudir al juicio de amparo, sin embargo, precisó, que siempre existirán actos que puedan llegar de manera directa al amparo cuando los particulares estén en una situación de supra-subordinación y sin medios de defensa que permitan solventar su pretensión.

45. Por tal motivo, el legislador ordinario determinó que los particulares tendrían el carácter de autoridad cuando sus actos u omisiones sean equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos del acto de autoridad que objetivamente se define en la fracción II del artículo 5o. y cuya potestad o función deriva de una norma general y abstracta, de modo tal que su reconocimiento como tal dependerá del planteamiento realizado por el quejoso y la posibilidad de evaluar, por el tribunal, el acto como lesivo de su esfera de derechos fundamentales.¹⁹

46. Ahora bien, el concepto de autoridad y su correlativo "acto de autoridad" ha tenido una evolución en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así, en un (sic) primera etapa el término de autoridad se asociaba estrechamente con aquella que dispusiera de la "fuerza pública", en virtud de circunstancias legales o de hecho, con base en la cual se tuviera la posibilidad material de ejercer actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que se disponía.

47. Sin embargo, una nueva reflexión llevo a este Tribunal Pleno a ajustar su concepción al nuevo modelo de Estado social de derecho, cuyo rasgo distintivo consiste "en la creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad".²⁰

¹⁹ Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores a la iniciativa del decreto por el que se expide la Ley de Amparo y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otras.

²⁰ *Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada XXVII/97 del Tribunal Pleno, visible en la página 118 del Tomo V (febrero de 1997) de contenido: "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.—Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número

48. Así, el actual criterio del Tribunal Pleno atiende al análisis de la situación jurídica del momento y dota de centralidad a la existencia de una norma jurídica que dote de una facultad para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del ciudadano, cuyo cumplimiento puede exigirse mediante el uso de la fuerza pública, o bien, a través de otras autoridades.

49. De tal forma que el criterio actual para determinar si se tiene o no el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, se basa no sólo en el atributo de la fuerza pública o del imperio, pues también se toma en cuenta que con fundamento en una norma legal se puedan emitir actos unilaterales a través de los cuales se creen, modifiquen o extingan por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consentimiento del afectado, así como el tipo de relación jurídica que existe entre los sujetos en conflicto.

300 aparece publicado en la página 519 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: 'AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término «autoridades» para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.', cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades."

50. En cuanto este último aspecto, para que pueda otorgársele a alguien el carácter de autoridad responsable tiene que darse necesariamente la relación de supra a subordinación, pues tratándose de los otros tipos de relaciones (de coordinación o de supraordinación) los sujetos se ubican en un plano de igualdad, por lo que no se da la característica de un sujeto que tenga superioridad respecto del otro, que es la nota distintiva para determinar que, en esos casos, se está en presencia de un acto de autoridad.

51. Así, las características que deben ostentar los actos realizados por particulares con calidad de autoridad son los siguientes:

1) Que realice actos equivalentes a los de autoridad, esto es, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omita actuar en determinado sentido.

2) Que afecte derechos creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas.

3) Que sus funciones estén determinadas en una norma general que le confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad.

52. Finalmente, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2013,²¹ estableció que el acto de autoridad se puede apreciar desde la perspectiva del ciudadano que busca defenderse de una violación a un derecho humano, desde la cual se busca la adopción de una definición más flexible, adaptable a cada situación jurídica cambiante, pues lo relevante es la defensa de los derechos de las personas.

53. Ahora bien, específicamente en el caso a dilucidar relacionado con la labor de los notarios en el desarrollo de los procedimientos sucesorios extrajudiciales, debemos establecer cómo se ha entendido la figura del notario público.

54. El notario público es un delegatario del poder público del Estado, dotado de autoridad para dar fe pública de los actos que se celebran ante él y de aquellos en los que intervenga de acuerdo con lo que le está permitido por la ley a fin de darles autenticidad. Es un profesional del derecho inves-

²¹ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de diciembre de 2013.

tido de fe pública por el Estado y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, así como conferir autenticidad y certeza jurídica a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría.²²

55. La institución del notariado es totalmente sui géneris en el sistema jurídico mexicano, ya que la función notarial se encomienda para su desempeño a particulares, licenciados en derecho, mediante la expedición de la patente respectiva, pero se trata de una función de orden público, puesto que el notario actúa por delegación del Estado, con el objeto de satisfacer las necesidades de interés social como lo son la autenticidad, certeza y seguridad jurídica de los actos y hechos jurídicos; por tanto, es un servicio público regulado por el Estado.²³

56. El notario está facultado para autenticar y dar forma, en los términos de ley, a los instrumentos en que se consignen actos y hechos jurídicos, por lo que éstos al ser certificados por el notario tienen el carácter de auténticos y valen *erga omnes*, esto es, con efectos generales. Además, debe asesorar a los otorgantes y comparecientes.

57. La fe pública de la que es investido el notario es originalmente un atributo del Estado que tiene por virtud de su imperio, y es ejercitada a través de los órganos estatales y del notario, y ésta es la necesidad de carácter público, cuya misión es robustecer con una presunción de verdad los hechos o actos sometidos a su amparo. Para otros autores, la fe pública es la garantía que da el Estado de que son ciertos determinados hechos que interesan al derecho. De ahí que la fe pública notarial debe considerarse como la garantía de seguridad jurídica que da el notario tanto al Estado como al particular,

²² Artículo 42 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal (abrogada).

²³ Así lo establecen la **Ley del Notariado para el Estado de México**:

"**Artículo 5.** El notario tiene a su cargo, en los casos en que no estén encomendadas expresa y exclusivamente a las autoridades, las siguientes funciones de orden público que le soliciten los interesados:

"...

"III. Tramitar procedimientos no contenciosos en los términos de esta ley."

Y la **Ley del Notariado para el Estado de Veracruz**:

"**Artículo 11.** La función notarial es de orden público e interés social, y su organización y funcionamiento se sujeta a los principios de legalidad, rogación, honradez, probidad, imparcialidad, autonomía, profesionalismo, diligencia, eficacia y eficiencia, en que se fundamenta la institución del Notariado en el Estado, de conformidad con lo previsto por la Ley y demás disposiciones aplicables."

al determinar que el acto, se otorgó conforme a derecho y que lo relacionado con él es cierto. Esta función del notario contribuye al orden público, a la tranquilidad de la sociedad en que actúa y da certeza.

58. Por consiguiente, es el Estado a través del Poder Ejecutivo local, quien otorga la patente respectiva a aquellos que reúnan los requisitos previstos por la ley correspondiente y vigila que los notarios al realizar su actuación cumplan con dicha legislación, e inclusive tiene la facultad para suspender o revocar dicha patente, en los casos que prevé la ley.²⁴

59. La función que desempeña el notario deviene por mandato expreso del legislador, a través del cual, delegan a los fedatarios públicos facultades que originalmente estaban concedidas a la autoridad judicial para conocer de varios tipos de procedimientos, y es por ello que los particulares pueden válidamente realizar tramitaciones, como las sucesorias ante los notarios públicos, sin tener que acudir necesariamente ante la presencia de un órgano jurisdiccional cuando se cumplen ciertos requisitos.

60. Sin embargo, los asuntos que se tramiten ante ellos deben revestir determinadas características. En ese sentido, por ejemplo, la Ley del Notariado para el Estado de México establece los siguientes requisitos:²⁵ i) que subsista acuerdo entre los solicitantes; y, ii) que todos los herederos sean mayores de edad. Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz prevé las siguientes condiciones:²⁶ i) que haya sólo un heredero o

²⁴ Véase al respecto la acción de inconstitucionalidad 11/2002, resuelta por el Tribunal Pleno el 27 de enero de 2004.

²⁵ **"Artículo 123.** Cuando en un testamento, todos los herederos instituidos sean personas con capacidad de ejercicio, el procedimiento sucesorio testamentario podrá tramitarse ante notario."

"Artículo 126.- Cuando todos los herederos sean mayores de edad y no exista conflicto de intereses entre éstos, el procedimiento sucesorio intestamentario podrá tramitarse ante notario."

²⁶ **"Artículo 674.** Cuando todos los herederos o legatarios fueren mayores de edad o lo sea la mayoría de ellos, o hubiere un solo heredero aunque éste fuere menor de edad, y no hubiere controversia entre ellos, la testamentaria podrá ser extrajudicial con intervención de un notario, con arreglo a lo que se establece en los artículos siguientes."

"Artículo 678. Cuando todos los herederos fueren mayores de edad o lo sea la mayoría de ellos, o hubiere un solo heredero, aunque éste fuere menor de edad y no hubiere controversia entre ellos, el procedimiento intestamentario podrá ser extrajudicial de acuerdo a lo que se establece en este capítulo, los interesados presentarán al notario un escrito donde soliciten su intervención y justifiquen con documentos auténticos anexos, su matrimonio y parentesco. El notario dará a conocer esta solicitud por medio de dos publicaciones que serán hechas de diez en diez días en la Gaceta Oficial del Estado y en otro periódico de los de mayor circulación. Realizado lo anterior, el notario levantará un acta de información ad perpetuum de hecho conocido y sabido por todos, de conformidad con los artículos 699-B y 699-C, para acreditar el derecho a heredar. ..."

que la mayoría de ellos sean mayores de edad; y, ii) que no exista conflicto entre los herederos.

61. Además, ambas legislaciones disponen que en caso de surgir conflicto entre los herederos o por terceras personas, el notario debe abstenerse de tramitar el asunto y deberá remitirlo al Juez familiar competente.²⁷

62. Bajo ese contexto, debe decirse que, en general, las actuaciones dentro de los procedimientos sucesorios no son constitutivos de derechos y obligaciones, sino que son meramente declarativos: se limitan a esclarecer una situación preexistente, particularmente los derechos y obligaciones adquiridos por la muerte *de cuius* y desde el momento de la misma.

63. En efecto, el *modus operandi* del derecho sucesorio en México nos permite llegar a esa conclusión. El hecho que transmite los derechos es precisamente la muerte del *de cuius*, no así las determinaciones que en su caso tome el Juez o el notario. Éstos solamente declaran una situación jurídica previa a la tramitación de la sucesión. En realidad no constituyen derechos ni obligaciones, ni modifican la esfera jurídica de los intervinientes.

64. También es importante resaltar que en la eventualidad de que se deba resolver un conflicto, sea entre herederos o con un tercero, el notario debe abstenerse de conocer el asunto porque no tiene facultades para dirimir controversias. La función del notario consiste únicamente en dar fe pública de actos jurídicos o hechos, no así para modificar situaciones jurídicas.

65. Es posible afirmar que en los procedimientos sucesorios en general pueden existir resoluciones constitutivas de derechos y obligaciones. No obstante, éstas son exclusivas de la autoridad judicial. Los notarios auxilian al

²⁷ **Código de procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz:**

"**Artículo 677.** Formado por el albacea con la aprobación de los herederos el proyecto de partición de la herencia, lo exhibirá al notario, quien efectuará su protocolización. Siempre que haya oposición de algún aspirante a la herencia o de cualquier acreedor, el notario suspenderá su intervención."

Ley del Notariado para el Estado de México:

"**Artículo 125.** Cuando en la tramitación de un procedimiento sucesorio testamentario surja conflicto de intereses entre los herederos, el notario se abstendrá de seguir conociendo del asunto y remitirá de inmediato las actuaciones al Juez competente, para tramitar la sucesión."

"**Artículo 128.** En caso de inconformidad de cualquiera de los presuntos herederos o de un tercero con la tramitación del procedimiento sucesorio intestamentario, el notario se abstendrá de seguir conociendo y remitirá de inmediato las actuaciones al Juez competente, para tramitar la sucesión legítima."

poder judicial en los procedimientos de esta naturaleza, siempre y cuando se mantengan en el plano declarativo. De lo contrario deberán remitir el asunto al Juez de lo familiar competente, como se señaló en párrafos precedentes.

66. Por tanto, a pesar de que su actuación está regulada en una ley y que auxilian al poder judicial en la tramitación de procedimientos sucesorios, lo cierto es que no puede decirse que se afecte la esfera jurídica de los particulares, pues su función dentro de estos procedimientos es dar fe pública de: a) la situación jurídica generada a partir de la muerte del causante de la sucesión; y, b) los actos jurídicos que celebren los herederos, legatarios y el albacea, respecto de los bienes materia de la sucesión, sin que sea el notario quien unilateralmente determine dichas situaciones.

67. Si bien los notarios llevan a cabo funciones originalmente encomendadas a los Jueces en la tramitación de sucesiones, lo cierto es que dichas actuaciones se limitan al ámbito declarativo, en el entendido de que las resoluciones judiciales pueden ser tanto constitutivas como declarativas. Entonces, si las actuaciones delegadas a los notarios son únicamente de carácter declarativo, es claro que no constituyen derechos y obligaciones a cargo de los particulares. Como se mencionó en párrafos precedentes, se reserva a la autoridad judicial la facultad de emitir resoluciones que resuelvan controversias y constituyan derechos.

68. Así, se concluye que cuando un notario público tramita una sucesión, ya sea testamentaria o intestamentaria:

a) No establece una relación de *supra subordinación* respecto de los particulares, pues únicamente da fe de la situación jurídica generada a partir de la muerte del *de cuius* y de los actos jurídicos que celebran los herederos, legatarios y el albacea, ya sea entre ellos o con terceras personas.

b) No emite unilateralmente resoluciones que creen, modifiquen, transmitan o extingan derechos y obligaciones.

c) No establece nuevas situaciones jurídicas.

69. Por los razonamientos anteriores es que esta Primera Sala, a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y de la nueva ley de Amparo, concluye que debe prevalecer el criterio de que los notarios públicos no pueden ser considerados como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo cuando lleven a cabo trámites sucesorios extra-judiciales, puesto que en dichos procesos no se afecta ningún derecho, sino

que únicamente se da fe de ciertas situaciones jurídicas. Además, se recuerda que si alguno de los intervinientes o un tercero siente que hay una vulneración a su esfera jurídica, deberá promover el procedimiento ante la autoridad judicial competente.

VII. Decisión

70. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

NOTARIOS PÚBLICOS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE LES RECLAMEN ACTOS DERIVADOS DE LA TRAMITACIÓN DE SUCESIONES EXTRAJUDICIALES. De los artículos 1o. y 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgados para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, además protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados por esa ley. Ahora bien, los notarios públicos al tramitar sucesiones extrajudiciales, sean testamentarias o legítimas, no pueden ser considerados como autoridades responsables equiparadas para efectos del juicio de amparo. Lo anterior es así, porque sus actuaciones: i) no establecen una relación de supra subordinación respecto de los particulares, pues únicamente dan fe de la situación jurídica generada a partir de la muerte del *de cujus* y de los actos jurídicos que celebran los herederos, legatarios y albacea, ya sea entre ellos o con terceros, ii) no emiten actuaciones unilaterales que creen, modifiquen, transmitan o extingan derechos y obligaciones, puesto que son de carácter declarativo, y iii) no generan nuevas situaciones jurídicas, dada la función de fe pública que les fue delegada por el Estado.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Votó en contra el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

En términos de lo previsto en los artículo 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

NOTARIOS PÚBLICOS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE LES RECLAMEN ACTOS DERIVADOS DE LA TRAMITACIÓN DE SUCESIONES EXTRAJUDICIALES.

De los artículos 1o. y 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgados para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, además protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados por esa ley. Ahora bien, los notarios públicos al tramitar sucesiones extrajudiciales, sean testamentarias o legítimas, no pueden ser considerados como autoridades responsables equiparadas para efectos del juicio de amparo. Lo anterior es así, porque sus actuaciones: i) no establecen una relación de supra

subordinación respecto de los particulares, pues únicamente dan fe de la situación jurídica generada a partir de la muerte del *de cuius* y de los actos jurídicos que celebran los herederos, legatarios y albacea, ya sea entre ellos o con terceros, ii) no emiten actuaciones unilaterales que creen, modifiquen, transmitan o extingan derechos y obligaciones, puesto que son de carácter declarativo, y iii) no generan nuevas situaciones jurídicas, dada la función de fe pública que les fue delegada por el Estado.

1a./J. 41/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 364/2016. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. 27 de marzo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien indicó estar con el sentido, pero no compartir las consideraciones, por lo que reservó su derecho para formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el recurso de queja 132/2016, en el que determinó que los notarios no son autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando tramita un procedimiento sucesorio intestamentario extrajudicial, ya que no dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, o bien, la que omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas, por lo que era improcedente el juicio de amparo al actualizarse la causal establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 5o., fracción II, ambos de la Ley de Amparo.

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, con residencia en el Estado de México, al resolver el amparo en revisión 172/2015, el cual dio origen a la tesis II.2o.C.5 K (10a.), de título y subtítulo: "NOTARIO PÚBLICO. CUANDO TRAMITA UN PROCEDIMIENTO SUCESORIO TESTAMENTARIO, ES AUTORIDAD RESPONSABLE, PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo II, diciembre de 2015, página 1291, con número de registro digital: 2010709.

Tesis de jurisprudencia 41/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO. ES INADMISIBLE ELEVAR EL GRADO DE CULPABILIDAD POR ESTE DELITO, CON BASE EN ALEGATOS QUE SUGIEREN QUE LA PERSONA HABRÍA COMETIDO OTRAS ACTIVIDADES ILÍCITAS CON EL ARMA EN CUESTIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 181/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO. 15 DE AGOSTO DE 2018. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA. PATRICIA DEL ARENAL URUETA.

II. Competencia

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo; así como 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. Se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, en un tema que, por ser de naturaleza penal, corresponde por su especialidad a la Primera Sala.

5. Resulta aplicable el criterio aislado del Pleno de este Alto Tribunal, cuyo rubro señala: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."⁴

⁴ Décima Época, registro digital: 2000331, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9, tesis P. I/2012 (10a).

Precedente: Contradicción de tesis 259/2009. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 11 de octubre de 2011. Mayoría de diez votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga María Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Rosalía Argumosa López y Rafael Coello Cetina.

III. Legitimación

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, órgano jurisdiccional que sustenta uno de los criterios contendientes. Esto se ajusta con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

IV. Criterios denunciados

7. A continuación realizamos una síntesis de los casos analizado por los Tribunales Colegiados contendientes y sus consideraciones medulares:

A. Resolución del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito en el amparo directo 453/2012.⁵

8. A manera de introducción, vale la pena mencionar que este tribunal resolvió un amparo directo promovido contra la sentencia penal que confirmó la responsabilidad del quejoso en la comisión del delito de portación de arma de fuego sin licencia, previsto y sancionado por los artículos 9, fracción I, 24 y 81, párrafo primero, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en relación con los artículos 7, fracción II, 8, 9 y 13, fracción II, del Código Penal Federal.

9. Según se tuvo por acreditado en la causa penal de origen, el quejoso fue aprehendido de acuerdo con la siguiente narrativa fáctica: Aproximadamente a las dieciséis horas treinta y cinco minutos del catorce de diciembre de dos mil once, dos elementos de la Policía Municipal Preventiva del Estado de Puebla circulaban por *****. En ese momento vieron que una persona que conducía un taxi les hacía señas con las manos y señalaba a otro taxi que iba más adelante.

10. Los policías los alcanzaron y cerraron el paso. Entonces se dieron cuenta de que quien les había hechos las señas ya se encontraba forcejeando con el pasajero del otro vehículo, por lo cual se les acercaron y aseguraron a este último. La persona conduciendo el taxi les informó que el pasajero (que respondió al nombre de *****), acababa de asaltar la tienda ***** ubicada en *****.

⁵ Este asunto fue fallado el 8 de febrero de 2013, por unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Torres Pérez. Secretario: Arturo Delinta Cursorio.

11. Los policías revisaron a ***** y encontraron que a la altura de la cintura llevaba una pistola tipo escuadra color gris con cachas negras, marca ***** , con un cargador conteniendo seis cartuchos útiles calibre .22.

12. El conductor del taxi indicó haber estado presente cuando el detenido cometió el asalto utilizando el arma de fuego. Dijo que, por ello lo siguió cuando aquél salió y abordó un taxi. Afirmó no haberlo perdido de vista hasta lograr su aseguramiento en la calle indicada.

13. Una vez que la persona acusada fue asegurada, lo subieron a la patrulla y lo llevaron a la tienda ***** , donde el encargado lo identificó como la misma persona que, a las dieciséis horas con treinta minutos, entró al lugar y con un arma de fuego lo amagó para robar mil setecientos setenta y un pesos en efectivo; y el equivalente a tres mil trescientos setenta y seis pesos entre tarjetas de telefonía de prepago y cajetillas de cigarros.

14. Al revisar al detenido nuevamente, los agentes encontraron mil cien pesos en billetes en la bolsa de su pantalón. También descubrieron que llevaba veintisiete cajetillas de cigarros (dinero y mercancía que fueron identificados por el encargado de la tienda como los sustraídos por el detenido).

15. En el fuero federal, la persona fue procesada y considerada culpable por el delito de portación de arma de fuego sin licencia. Fue condenada "por el grado de culpabilidad, la forma de participación, las circunstancias de ejecución del delito y sus peculiaridades" a sufrir una pena privativa de libertad de tres años, tres meses de prisión y multa de ochenta y siete días, equivalente a cuatro mil novecientos treinta y dos pesos noventa centavos moneda nacional. Este fallo fue confirmado en apelación.

16. Inconforme, el quejoso acudió al amparo directo. En su demanda manifestó que de manera indebida se tomaron en cuenta hechos inmediatamente anteriores a su detención como factor o circunstancia exterior subjetiva y objetiva para graduar su culpabilidad. También alegó que se recalificó su conducta al considerar que el arma de fuego afectó para apoderarse de diversos bienes muebles y además para lesionar con el cachá a una persona. Agregó que, por estas conductas se encontraba procesado en el fuero común.

17. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito consideró que el planteamiento del quejoso era fundado y concedió el amparo por lo que respecta a la individualización de la pena. En esencia, argumentó lo que se sintetiza a continuación:

- Cuando en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en su artículo 83 Bis, último párrafo, establece: "Para la aplicación de la sanción por delitos de portación o acopio de armas, el Juez deberá tomar en cuenta la actividad a que se dedica el autor, sus antecedentes y las circunstancias en que fue detenido", ello no implica que al individualizar las penas el juzgador sólo deba observar los requisitos contenidos en dicha disposición, y se desentienda de los demás aspectos previstos en los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal.⁶ Estas normas resultan aplicables, pues la legislación especial debe aplicarse tomando en cuenta las disposiciones del Código Penal Federal.

- Además, esto resulta congruente con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al realizar el análisis de los ya citados artículos 51 y 52 y del cual derivara la tesis, de rubro: "CULPABILIDAD. PARA DETERMINAR SU GRADO NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS ANTECEDENTES PENALES DEL PROCESADO."⁷

- Por tanto, tratándose de asuntos relativos a los delitos de portación y acopio de armas de fuego, es ilegal y violatorio de los derechos humanos el análisis de la autoridad responsable que al individualizar las penas sólo se ciñe a lo dispuesto en el artículo 83 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

- Al respecto, en el caso la autoridad responsable literalmente dijo:

"... la circunstancia de que el juzgador impusiera a ***** o ***** las sanciones consistentes en tres años tres meses de prisión

⁶ "Artículo 51. Dentro de los límites fijados por la ley, los Jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; ..."

"Artículo 52. El Juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito, la calidad y condición específica de la víctima u ofendido y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta: I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto; II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla; III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado; IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito; V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres; VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma."

⁷ Jurisprudencia 1a./J. 110/2011 (9a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 643, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, materia penal, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

y ochenta y siete días multa, no resultan ilegales si se atiende al hecho cierto de que, como se desprende de las constancias que conforman el sumario, el hoy sentenciado no se circunscribió simplemente a portar el arma que le fue asegurada, sino que amén de haberla utilizado para poder hacerse de bienes muebles que no le pertenecían (dinero y mercancía de dicha tienda de auto-servicio); con ella sometió al empleado de la negociación a través del amago; e inclusive le causó una lesión con la cachá de la misma; de donde se pone de manifiesto (sin que se recalifiquen las diversas conductas por las cuales se sigue proceso al encausado en el fuero común), que tal escenario debe ponderarse en contra del reo para ubicar la culpabilidad que le resulta en la portación del arma que le fue asegurada, en virtud de que se traduce en las circunstancias exteriores de ejecución del delito a que se refiere el artículo 51 del Código Penal Federal, y que recaen asimismo en el mayor o menor peligro al que se hubiera expuesto el bien jurídicamente protegido, que es la paz social y la seguridad de las personas, previsto en la fracción I del diverso 52 del mismo código punitivo.—Esto es así, toda vez que jurídicamente no sería congruente sancionar con las mismas penas a una persona que únicamente se limita a llevar consigo un arma de fuego, sin un propósito específico, sino sólo como medida de protección, que a quien tiene en su poder un artefacto bélico con el objeto de menguar las defensas de su víctima al cometer una o diversas conductas antijurídicas; de ahí que, contra la pretensión de la defensa, este tribunal estima correcta la decisión del Juez a quo de no imponer la pena mínima a ***** o ***** ..."

- De manera indebida y para confirmar el grado de culpabilidad en que se ubicó al quejoso, la autoridad responsable tomó en consideración que el día de su detención, pero momentos antes, utilizó el arma de fuego afecta para apoderarse de diversos bienes muebles, así como para lesionar a uno de los empleados de la negociación agraviada y que lo detuvieron los elementos de la policía al tratar de darse a la fuga.

- Esto llevó a la autoridad responsable a concluir que el arma se portó momentos antes de la captura y que se empleó por el quejoso para menguar las defensas de su víctima y cometer una o diversas conductas antijurídicas (ilícitos por los cuales se le siguió diverso proceso).

- Esto se debió a que la autoridad responsable únicamente se ciñó a lo contenido en el artículo 83 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos,⁸ sin observar lo dispuesto en los artículos 6, 51 y 52 del Código Penal Federal.

⁸ Su último párrafo dispone: "Para la aplicación de la sanción por delitos de portación o acopio de armas, el Juez deberá tomar en cuenta la actividad a que se dedica el autor, sus antecedentes y las circunstancias en que fue detenido."

Esto provocó que la autoridad responsable tomara en cuenta circunstancias de tiempo, lugar y modo de un diverso hecho delictuoso y respecto del cual se está siguiendo otro proceso al quejoso. Esto resulta violatorio de sus derechos humanos y de sus garantías individuales.

- Por idénticas razones, resulta fundado el alegato del quejoso en el sentido de que la autoridad responsable, al reiterar las consideraciones del Juez del proceso y para elevar el grado de culpabilidad del quejoso, no debió tomar en consideración sus antecedentes penales.

18. Por ello, el Tribunal Colegiado decidió conceder el amparo para efecto de que la autoridad responsable –sólo en relación con el capítulo de individualización de las penas– dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emitiera otra en la que, de manera fundada y motivada, realizara el estudio conducente sin tomar en consideración que el día de la detención, pero momentos antes, el quejoso había utilizado el arma de fuego afecta para apoderarse de diversos bienes muebles, así como para lesionar a uno de los empleados de la negociación agraviada (ilícitos por los cuales ya se le seguía otro proceso).

19. El Tribunal Colegiado también ordenó a la responsable que no tomara en consideración los antecedentes penales del quejoso y, hecho lo anterior, estableciera el grado de culpabilidad del sentenciado, que no podría ser mayor al anterior.

20. De esta ejecutoria derivó la siguiente tesis aislada:

"CULPABILIDAD. PARA GRADUARLA EN EL DELITO DE PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, COMO CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, LUGAR Y MODO, NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA HECHOS INMEDIATAMENTE ANTERIORES A LA DETENCIÓN DEL SENTENCIADO, POR SER DIVERSOS AL MOMENTO EN QUE SE ACTUALIZÓ EL MENCIONADO ILÍCITO. Conforme al artículo 52, fracción III, del Código Penal Federal, el Juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo del hecho realizado. Por lo que si al acusado se le encontró portando un arma de fuego, la cual había utilizado momentos antes a su detención para cometer diversos ilícitos, tal circunstancia no puede ser tomada en cuenta para graduar su culpabilidad, por tratarse de hechos diversos al que dio origen a su aprehensión y que constituye el delito de portación de arma de fuego por el cual fue condenado; pues de hacerlo, la autoridad se estaría excediendo en lo expresamente contenido en el citado artículo

52, al referirse sólo a las circunstancias de tiempo, lugar y modo del hecho realizado, por el cual se condenó al sentenciado y no de hechos diversos que, en su caso, son materia de otro delito.⁹

B. Resolución del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 226/2013.¹⁰

21. Este Tribunal Colegiado resolvió un amparo directo promovido contra la sentencia penal que confirmó la responsabilidad del quejoso en la comisión del delito de portación de arma de fuego sin licencia, previsto y sancionado por el artículo 81, párrafo primero, en relación al 9o., fracción III y con el 10, fracción I, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Se estableció un grado de culpabilidad medio, y se impuso una pena equivalente a cuatro años seis meses de prisión y ciento veinticinco días multa.

22. En cuanto a los antecedentes que dieron lugar a la sentencia de amparo cabe mencionar que, según se tuvo por acreditado, el diecinueve de septiembre de dos mil doce, aproximadamente a las catorce horas con cinco minutos, en el cruce de las calles *****, el quejoso fue sorprendido por elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de *****, mientras portaba un arma de fuego tipo pistola calibre .22" de manufactura casera y que llevaba fajada a la cintura.

23. El hallazgo se debió a que tales agentes de seguridad recibieron un reporte, vía radio, según el cual dos personas caminando en dirección a una gasolinera habían robado, momentos antes, un camión de ruta *****. También se informó que uno de ellos portaba un arma. Por ello, los policías se aproximaron a las personas y les "dieron alcance". En ese momento advirtieron que el quejoso portaba un arma de fuego debajo de su pantalón, pero también la cantidad de trescientos ochenta pesos y dos celulares. La otra persona (un menor de edad) intentó huir, pero se le detuvo y se le encontró un cuchillo de veinte centímetros de largo aproximadamente, un teléfono celular y la cantidad de doscientos pesos.

24. Según la narrativa de los policías aprehensores, al lugar de los hechos llegaron dos personas que manifestaron haber sido víctimas del robo en el

⁹ Décima Época. Registro digital: 2003956. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, materia penal, tesis VI.1o.P.15 P (10a.), página 1366.

¹⁰ Este asunto fue fallado en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil trece, por unanimidad de votos.

camión de la ruta 619. Reconocieron a los detenidos como las personas que momentos antes los habían despojado de sus pertenencias.

25. El quejoso fue considerado culpable, en primera y segunda instancia. Inconforme, acudió al amparo y reclamó (entre varios aspectos) los razonamientos de la responsable en la individualización de la pena.

26. Al respecto, el Tribunal Colegiado contendiente esencialmente resolvió lo que sigue:

- Las penas decretadas por la autoridad responsable son válidas.
- Se consideraron las circunstancias personales del quejoso, como son, que es mexicano, soltero, de dieciocho años de edad, de ocupación albañil, con un ingreso semanal de mil doscientos pesos aproximadamente y que no acostumbra las bebidas embriagantes, pero sí las drogas.

- Según el dictamen psicológico que le fue practicado el quejoso es una persona que se encuentra orientado en tiempo, espacio y persona; se descartó lesión orgánica; de conciencia lúcida, atención concentrada, percepción adecuada, memoria conservada a corto, mediano y largo plazo. Reconoce y valora la trascendencia moral y social de su proceder.

- A su vez, el tribunal de apelación consideró literalmente lo siguiente:

"no es justo imponer una pena mínima al sujeto activo que al transitar por la vía pública, llevaba fajada a la cintura un arma de fuego, a aquel que como el procesado, además de portar el arma, la utilizó para perpetrar otra conducta delictiva diversa como es el robo, aunado a que esta nueva acción la llevé a cabo en un transporte público, en el que se encontraban varios pasajeros, lo que se traduce en que el bien jurídico protegido corrió un peligro superior ..."

- El tribunal de apelación correctamente se basó en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, de rubro: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. SU DETERMINACIÓN NO SE BASA EN UN SISTEMA DE COMPENSACIÓN DE FACTORES, POR ELLO EL JUZGADOR PUEDE PONDERAR TANTO LOS ASPECTOS PERSONALES DEL ENJUICIADO, COMO LA GRAVEDAD, MAGNITUD Y PARTICULARIDADES DEL HECHO QUE JUSTIFIQUEN POR SÍ MISMOS EL GRADO DE CULPABILIDAD."¹¹

¹¹ Novena Época, registro digital: 175068, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, materia penal, tesis II.2o.P. J/21, página 1549. Su texto señala:

- El hecho de que el artículo 52, fracción II, del Código Penal Federal prevea la naturaleza de la acción u omisión, entre los factores a considerar para la graduación de la culpabilidad e individualización de las penas, implica que el juzgador debe atender a las circunstancias objetivas que rodean la comisión del delito. No en función de la acción u omisión como formas abstractas de conducta, sino de la mayor o menor gravedad que revele la actividad o inactividad efectivamente desplegada por el sentenciado, para deducir de ello el incremento o decremento del juicio de reproche.

- Considerar la naturaleza de la acción u omisión no significa que el juzgador, al motivar la fijación del grado de culpabilidad del acusado, pueda elegir, como factor de incremento o decremento de dicho juicio, entre la alternativa genérica y la abstracta de los delitos de acción o bien de omisión. Dependiendo de si el delito es de acción o de omisión punible, el Juez atenderá a la naturaleza de la conducta efectivamente desplegada por el acusado en el caso concreto y a los medios empleados para ejecutarla.

- Así, hay aspectos circunstanciales que sólo atañen a la clasificación genérica del delito, de acuerdo con su naturaleza y sus características, como es el caso de los delitos instantáneos, permanentes o continuados, de peligro o de resultado, de acción y de comisión por omisión. Estos aspectos no atañen por sí a la culpabilidad o reprochabilidad del delincuente, sino que se trata de circunstancias abstractas contempladas por el legislador, que deben aplicarse al fijar las penas, según se trate del tipo básico, atenuado, agravado o complementado.

- Por ello, el juzgador al individualizar las penas, debe partir del supuesto específico de que se trate en cuanto a la clasificación del delito, esto es, si es

"Si el sentenciado aduce que no se encuentra demostrado el grado de culpabilidad en que se le ubicó en razón de que al ser primodelincuente, debió considerarse en un grado mínimo de peligrosidad y por ello aplicar la pena mínima, dicho argumento es infundado, en primer lugar porque en principio afirma de manera dogmática 'que se reunieron los requisitos para que se le considerara de peligrosidad mínima', sin embargo, es preciso señalar que el único órgano facultado para determinar el grado de reproche y su sanción es el judicial y no el procesado o su defensa, además tampoco existe precepto alguno en el que se determinen apriorísticamente los requisitos para que se considere a los sentenciados con 'peligrosidad mínima' más aún cuando en la actualidad la imposición de las penas no depende del grado de peligrosidad, sino de culpabilidad, para cuya fijación es pertinente ponderar tanto los aspectos personales del enjuiciado como la gravedad y particularidad del hecho, empero no existe un sistema compensatorio de manera que, nada impide que los factores de agravación por sí mismos puedan incrementar el grado de culpabilidad, con independencia de los antecedentes o factores personales; de ahí que nada de irregular tiene el hecho de que la responsable pondere de modo relevante la forma y circunstancias de ejecución del hecho para determinar el grado de culpabilidad y, por ende, la pena."

de acción o de omisión, sin efectuar aún un juicio que involucre su arbitrio en torno a dicha individualización. Posteriormente, debe atender a las circunstancias subjetivas y objetivas de la conducta efectivamente desplegada por el acusado.

- Dentro de las primeras, el Juez debe considerar aquellas circunstancias que atañen a la naturaleza, la especie, los medios, el instrumento, el objeto y cualquier otra modalidad de la acción. Dentro de las segundas, valorará la intensidad del dolo o el grado de la culpa y las condiciones o cualidades del culpable que se circunscriben específicamente a los actos que realizó o dejó de realizar al momento de cometer el delito.

- No se trata de valorar la clasificación genérica del delito, sino de ponderar la conducta del activo y todas las circunstancias concurrentes que inciden objetiva y efectivamente para formar convicción en el juzgador de que, al actuar de tal o cual modo, sumado a las demás circunstancias previstas en el invocado artículo, el condenado revela un mayor o menor grado de culpabilidad o intensidad del juicio de reproche.

- En el caso concreto, no puede pasarse por alto que los diversos hechos en los que el sujeto activo hizo uso del arma de fuego son conexos a los que aquí se analizan. Es decir, se cometieron en igualdad de circunstancias de tiempo, modo y lugar. Por ello, la conducta que desplegó el activo sí lleva a ponderar que el peligro al que se expuso a la sociedad con la portación del arma fue mayor a si el quejoso sólo se hubiera limitado a traerla consigo.

- No debe soslayarse el contenido de la fracción I del artículo 52 ya aludido, que alude a "la magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto". Por ello, fue correcto que la autoridad responsable ponderara las circunstancias que rodearon la portación de la pistola afecta para graduar el índice de culpabilidad y, por ende, las sanciones impuestas.

- Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia de la Primera Sala, de rubro: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. DEBE SER CONGRUENTE CON EL GRADO DE CULPABILIDAD ATRIBUIDO AL INCULPADO, PUDIENDO EL JUZGADOR ACREDITAR DICHO EXTREMO A TRAVÉS DE CUALQUIER MÉTODO QUE RESULTE IDÓNEO PARA ELLO."¹²

¹² Jurisprudencia 1a./J. 157/2005, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 347. Su texto señala: "De conformidad con los artículos

- Así, la autoridad responsable estuvo en lo correcto al determinar ponderar las circunstancias exteriores de ejecución en que se desarrolló el delito.

- Es decir, debe considerarse la magnitud del riesgo al que estuvo expuesta la seguridad de la sociedad. Debe considerarse el peligro al que se somete a los gobernados con la portación de un arma de fuego cuando esta conducta se comete, verbigracia, en un lugar en el que no hay concurrencia de personas, como sería el campo, en donde un determinado individuo lleva consigo un artefacto de fuego con el fin de protegerse, precisamente por la deshabitación que impera, en donde el riesgo del ilícito es menor.

- Ese peligro aumenta cuando el arma se porta en un Municipio o ciudad, que cuentan con un significativo número de habitantes y donde es mayor la posibilidad de que alguien resulte afectado por la conducta desplegada por el activo, en cuanto lleva dentro de su radio de acción y ámbito de disponibilidad inmediata un artefacto bélico.

- Por ello, la exposición del bien protegido se eleva considerablemente si la portación del arma se realizó en las circunstancias propias de este asunto. El justiciable traía consigo la pistola calibre ***** que le fue asegurada, desde que abordó un medio de transporte que traía un abundante número de personas (ya que al respecto el propio amparista refirió que "iba lleno de gente") en donde utilizó el objeto lesivo para desapoderar a los pasajeros de diversas cosas y hasta que descendió del mismo y emprendió la huida.

- Consecuentemente, en el caso no es posible pasar por alto las circunstancias que rodearon la portación de arma de fuego, pues el amparista no se limitó a portarla, sino que se valió de la inseguridad que ese tipo de objetos provoca en los ciudadanos para realizar diversa actividad.

70 y 72 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, el Juez deberá individualizar la pena, dentro de los límites previamente fijados por el legislador, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente. De ahí que la discrecionalidad de la que goza aquél para cuantificar las penas esté sujeta a que motive adecuadamente el lugar o escalafón en el que se ubica el grado de reproche imputado al inculcado, dentro del parámetro que va de una culpabilidad mínima a una máxima, para así poder demostrar, en cumplimiento a las normas que rigen la individualización de la pena y con el principio de exacta aplicación de la ley, que el quantum de la pena resulta congruente con el grado de reproche del inculcado, por encontrarse ambos en igual lugar dentro de sus respectivos parámetros. Para lograr tal fin, el juzgador puede valerse de cualquier método que resulte idóneo para ello, pues no existe norma alguna que lo constriña a adoptar algún procedimiento matemático en específico, entre los diversos que resulten adecuados para desempeñar dicha labor."

- Además, los juzgadores no están obligados a imponer las sanciones mínimas, pues de lo contrario desaparecería el arbitrio judicial de que gozan y la individualización de la pena no sería discrecional como lo establece la ley.

- Esa discrecionalidad debe basarse en las reglas normativas de la individualización de la pena, y cuando no se fija la culpabilidad del acusado como mínima, como en el caso sucedió, la autoridad está obligada a señalar y fundar las razones por las cuales aumentó la sanción.

- En el caso se ponderó que el quejoso sí puso en grave riesgo la seguridad pública, virtud a que, se reitera, el enjuiciado no se limitó a traer consigo el arma, es decir a sólo portarla.

- Por otro lado, el hecho de que la legislación penal federal no señale que la portación de arma de fuego sin licencia es un delito grave únicamente beneficia al quejoso en cuanto a que tuvo derecho a gozar del beneficio de la libertad caucional. Pero no afecta el grado de culpabilidad mínima ni permite que se ignoren las circunstancias que rodearon la ejecución de la conducta desplegada por el quejoso.

27. Finalmente, el Tribunal Colegiado explicó que, por las razones anteriores, no compartía los argumentos del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en la tesis VI.1o.P.15 P (10a.), de título y subtítulo: "CULPABILIDAD. PARA GRADUARLA EN EL DELITO DE 'PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, COMO CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, LUGAR Y MODO, NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA HECHOS INMEDIATAMENTE ANTERIORES A LA DETENCIÓN DEL SENTENCIADO, POR SER DIVERSOS AL MOMENTO EN QUE SE ACTUALIZÓ EL MENCIONADO ILÍCITO.". En consecuencia, decidió denunciar la contradicción de criterios.

V. Existencia de la contradicción

28. Esta Primera Sala considera que en el caso se actualiza una contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados contendientes. Pero antes de explicar las razones que nos llevan a identificar el problema, es necesario realizar algunas aclaraciones en relación con el estándar que esta Sala normalmente utiliza para identificar una oposición de criterios.

29. Por *contradicción de tesis* debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para

esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",¹³ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁴

30. De acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

31. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas, no necesariamente contradictorias en términos lógicos, aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Los tribunales contendientes deben haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

2. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento

¹³ Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35.

¹⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contentientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

3. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

32. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto que a continuación se reproduce:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.',

al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.¹⁵

33. Expuesto lo anterior, es necesario explicar por qué, como ya se adelantaba, en el caso concreto sí se cumplen las condiciones necesarias para identificar una contradicción. A continuación se aplica el estándar recién explicado:

I. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Los tribunales contentiosos, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas ante su potestad, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

34. Ambos tribunales tuvieron que ir más allá del texto literal de la legislación penal federal (aplicada en ambos casos), atribuir un significado a su contenido normativo y juzgar la aplicabilidad de los criterios emitidos por esta Sala en relación con los factores a tomar en cuenta en la individualización de las penas. Todo ello, con el fin de determinar si las autoridades judiciales encargadas de realizar el ejercicio de individualización de la pena respecto al delito de portación de arma de fuego (previsto en el artículo 81 la Ley Federal de Armas de Fuego), pueden valorar información allegada a la causa relacionada con otros posibles hechos delictivos; específicamente, información

¹⁵ *Idem.*

que indica que la persona habría utilizado el arma de fuego objeto del delito para cometer otros hechos ilícitos antes de su hallazgo.

35. En otras palabras, al conocer de casos con supuestos destacadamente similares, ambos Tribunales Colegiados se vieron en la necesidad de revisar los méritos de una sentencia de apelación que sí tomaba en cuenta –para efectos de la individualización de la pena y la graduación de la de culpabilidad– información relacionada con la comisión de ilícitos diversos a los que dieron origen a la aprehensión de la persona por el delito de portación de arma de fuego.

II. Razonamiento y diferendo de criterios. Los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales tienen un punto de toque, que resuelven de manera opuesta.

36. Como ya se sintetizó, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito concluyó que cuando una persona es considerada responsable por el delito de portación de arma de fuego, la autoridad judicial no puede aumentar el grado de culpabilidad basándose en la consideración de que la persona, antes de ser descubierta en la portación de arma de fuego, había cometido otras actividades ilícitas utilizando precisamente esa arma de fuego. Consideró que resultaba inadmisibles tomar en cuenta hechos diversos a los que dieron origen a la aprehensión de la persona y que, además, en el caso ellos ya eran materia de otro proceso llevado en el fuero local.

37. A su juicio, la individualización de la pena respecto al delito de portación de arma de fuego no puede sólo ser analizada con base previsto en el artículo 83 Bis, último párrafo, de la Ley Federal de Armas de Fuego, sino también con base en lo previsto por los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal. Como apoyo, este órgano colegiado citó la jurisprudencia de la Primera Sala, de rubro: "CULPABILIDAD. PARA DETERMINAR SU GRADO NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS ANTECEDENTES PENALES DEL PROCESADO."¹⁶

38. En clara oposición, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito sostuvo que los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal, al facultar al Juez para valorar las circunstancias objetivas que rodean la ejecución del delito (o las circunstancias exteriores de ejecución), le permiten tomar en cuenta otros hechos en los que el sujeto activo habría utilizado el arma de fuego. Estimó que, en el caso analizado, esos hechos tenían conexión

¹⁶ Jurisprudencia 1a./J. 110/2011 (9a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 643, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, materia penal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

con el que se analizaba, por haberse cometido en igualdad de circunstancias de tiempo, modo y lugar.

39. Además, a su entender, la conducta desplegada por el sujeto activo llevaba a ponderar el peligro al que se expuso la sociedad con motivo de la portación del arma de fuego. Según argumentó, al cometer otros delitos, el quejoso expuso a la sociedad a un riesgo más alto del que se hubiese generado si sólo trajera consigo el arma.

40. En este contexto, queda claro que los Tribunales Colegiados no coinciden en su interpretación de los artículos 51 y 52 del Código Penal, concretamente, tienen valoraciones opuestas sobre los alcances de la potestad de la autoridad judicial al valorar los factores que ellas enlistan. Además, al buscar apoyo en jurisprudencia de esta Sala, los tribunales contendientes toman material que les conduce a interpretar su contenido y alcances de modo claramente divergente.

41. Así, esta Primera Sala identifica que la cuestión por resolver versa, como ya se adelantaba al inicio de esta resolución, sobre el siguiente problema jurídico:

De acuerdo con los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal, las autoridades judiciales deben ponderar una serie de factores, al establecer el grado de culpabilidad del delito e individualizar las penas.¹⁷ En ese contexto

¹⁷ (Reformado párrafo primero, D.O.F. 18 de diciembre de 2002)

"Artículo 51. Dentro de los límites fijados por la ley, los Jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan. ..."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 19 de agosto de 2010)

"Artículo 52. El Juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito, la calidad y condición específica de la víctima u ofendido y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

(Reformada, D.O.F. 10 de enero de 1994)

"I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto;

(Reformada, D.O.F. 10 de enero de 1994)

"II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;

(Reformada, D.O.F. 10 de enero de 1994)

"III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;

(Reformada, D.O.F. 19 de agosto de 2010)

"IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito;

(Reformada, D.O.F. 18 de diciembre de 2002)

"V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el

normativo surge la siguiente cuestión: tratándose del delito de portación de arma de fuego previsto en el artículo 81 de la Ley Federal de Armas de Fuego¹⁸ ¿es posible interpretar cualquiera de esos factores en el sentido de que permiten a la autoridad judicial graduar la culpabilidad de la persona condenada con apoyo en la idea de que ella posiblemente usó el arma objeto del delito para cometer otros ilícitos antes de que ésta le fuese descubierta?

VI. Estudio

42. A juicio de esta Sala, la pregunta suscitada debe contestarse de la siguiente forma:

43. Existen diversas razones para rechazar la posición interpretativa favorecida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. Tanto los principios rectores del sistema procesal penal (el derecho a un debido proceso y a la presunción de inocencia), como las implicaciones que derivan del paradigma del derecho penal de acto, llevan a la indefectible conclusión de que una persona no debe ser reprochada –en el marco de la individualización de la pena– por la supuesta comisión de hechos delictivos que no han sido ventilados en el juicio penal del que resulta su condena.

44. Por ello, si la persona enjuiciada por el delito de portación de arma de fuego ha sido considerada culpable por éste solamente, la pena resultante no puede ser incrementada con base en razones relacionadas con la comisión de conductas delictivas independientes de ese delito, y que pueden o no ser materia de otro proceso.

45. A continuación, detallamos las razones que nos llevan a esta conclusión. Esto, con el objetivo de aclarar el sentido y alcance de los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal.

procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

(Reformada, D.O.F. 10 de enero de 1994)

"VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y

(Reformada, D.O.F. 10 de enero de 1994)

"VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma."

¹⁸ "Artículo 81. Se sancionará con penas de dos a siete años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa, a quien porte un arma de las comprendidas en los artículos 9 y 10 de esta ley sin tener expedida la licencia correspondiente.

"En caso de que se porten dos o más armas, la pena correspondiente se aumentará hasta en dos terceras partes."

Principios rectores de un proceso penal: debido proceso y presunción de inocencia.

46. Esta Sala no puede obviar el hecho de que la lógica general del proceso penal está necesariamente asociada con principios que condicionan la validez de sus distintas actuaciones en cada paso. Por eso, los principios que dan identidad material al sistema deben irradiar todas sus determinaciones, incluidas por supuesto las que atañen a la individualización de la pena.

47. Los principios mencionados (debido proceso y presunción de inocencia) bastan por sí mismos para explicar por qué la autoridad judicial facultada para graduar la culpabilidad de una persona no puede hacer referencia a datos cuya veracidad u objetividad no le consta, por no haber sido sometidos al proceso del cual le compete conocer.

48. Como se recordará, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito analizó un caso en el que una persona fue detenida al descubrirse que, portaba un arma de fuego. Según declaraciones allegadas a la causa, la persona acusada, antes de ser aprehendida, habría utilizado esa arma para asaltar a los pasajeros de un autobús.

49. El Tribunal Colegiado decidió que era correcto justificar el aumento en el grado de culpabilidad del quejoso en función de esa información. Esto, pese a que el delito de portación de arma de fuego fue el único delito por cuya condena él debía pronunciarse. Concretamente, el Tribunal Colegiado consideró que los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal, al hacer alusión a las circunstancias exteriores de ejecución del delito o al nivel de puesta en peligro del bien jurídico tutelado como criterios para graduar la culpabilidad, le permitían tomar en consideración datos o información a su alcance sobre dicho asalto/robo y así elevar el grado de culpabilidad.

50. El problema con la conclusión de este Tribunal Colegiado se encuentra en una premisa central (pero implícita) en su razonamiento. Veamos:

51. Este órgano colegiado asumió que la persona condenada había cometido un robo antes de ser detenida por la portación de arma de fuego esencialmente, en virtud de las declaraciones de cargo allegadas a la causa. Por ejemplo, en esas declaraciones los policías aprehensores hacían mención del reporte que recibieron momentos antes sobre el asalto. Las presuntas víctimas señalaron que al llegar al lugar de la detención identificaron a la persona como quien momentos antes había cometido el asalto.

52. Este razonamiento en todo momento asume que aquellas declaraciones con información sobre la posible comisión de otros delitos –pero que al final sólo han sido valoradas en lo que respecta al delito de portación de arma de fuego– son aptas de valoración y consideración porque son ciertas.

53. Pero esta inferencia es problemática por esto: la autoridad judicial en un caso como ese no puede asumir la veracidad de esas declaraciones, porque los ilícitos a los que se refieren son ajenos al juicio del que deriva la condena sujeta a examen.

54. En otras palabras, para asumir que un delito ha sido cometido (y derivar *cualquier* consecuencia jurídica de ello) primero tiene que haber un proceso al que además sea posible calificar de "debido", en el que se ofrezca a la persona imputada la genuina posibilidad de defenderse, por ejemplo, ofreciendo testigos de descargo, interrogando a los testigos de cargo, proporcionando pruebas dirigidas a probar su inocencia, etcétera.

55. Para considerar que la persona detenida por la portación de arma de fuego la utilizó antes para la comisión de cualquier otro delito (por ejemplo, un asalto), primero tendría que probarse que ese delito se cometió. El único método fiable para comprobar esa acusación es, de nuevo, el debido proceso, seguido con todas sus formalidades y ceñido a una imputación específica.

56. Cuando nada de eso ha ocurrido y, por ende, la autoridad judicial sólo tiene conocimiento de meros alegatos asociados con la información que sí ha podido someter a valoración en el proceso, ella no puede darles efecto alguno. Es decir, de otorgarles veracidad y reprocharlos en el marco de la individualización de la pena, la autoridad judicial estaría dejando a la persona sentenciada en franco estado de indefensión con respecto a ellos.

57. Si con motivo de esa información se ha abierto otro proceso por los delitos supuestamente cometidos previos a la portación del arma, es en ese cauce procesal donde debe ventilarse la veracidad de las acusaciones hechas valer. Y, sólo en ese marco, las conclusiones alcanzadas podrán tener consecuencias jurídicas.

58. Por mayoría de razón, tampoco es posible concluir que un alegato de esta naturaleza pueda tener un efecto perjudicial en dos procesos distintos, es decir, recalificar o reprochar la misma conducta atribuida dos veces.

59. En este sentido, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito llegó a la conclusión correcta. Rechazó la posibilidad de aumen-

tar el grado de culpabilidad bajo el argumento de que la persona condenada habría utilizado el arma objeto de delito para cometer delitos independientes y por los cuales ya estaba siendo juzgada en el fuero local.

60. En un caso como éste, el doble reproche constituiría una recalificación de la conducta, así como una violación al principio de presunción de inocencia y al derecho al debido proceso. La misma conclusión se sigue incluso si la persona no ha sido procesada por aquellos otros delitos que, se alega, ha cometido. Se insiste, en virtud del principio de presunción de inocencia sería inadmisibles suponer la veracidad de su involucramiento en otros ilícitos contra cuya acusación simplemente no ha tenido oportunidad de defenderse.

61. Ahora, si efectivamente se ha abierto un proceso penal distinto por esos otros hechos ilícitos y del mismo resulta una condena, entonces la cuestión se debe examinar en el marco de otras figuras; a saber: la posibilidad de valorar la reincidencia o los antecedentes penales para efectos de la individualización de la pena.

62. Sobre esto, ya existen suficientes criterios de esta Sala que tendrían que ser atendidos; a saber: "CULPABILIDAD. PARA DETERMINAR SU GRADO NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS ANTECEDENTES PENALES DEL PROCESADO.",¹⁹ "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS ANTECEDENTES PENALES DEL SENTENCIADO QUE LLEVEN A CONSIDERARLO COMO REINCENTE, DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA FIJAR LA PUNIBILIDAD."²⁰ e "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. EL PARADIGMA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PENAL DEL ACTO PROHÍBE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ANTECEDENTES PENALES, ENTENDIDOS EN SENTIDO AMPLIO, SEAN CONSIDERADOS POR EL JUZGADOR PARA GRADUAR LA CULPABILIDAD DE LA PERSONA SENTENCIADA."²¹

¹⁹ Novena Época. Registro digital: 160320. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, materia penal, tesis 1a./J. 110/2011 (9a.), página 643.

²⁰ Décima Época. Registro digital: 2005042. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, materia penal, tesis 1a./J. 80/2013 (10a.), página 353 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas».

²¹ Décima Época. Registro digital: 2011648. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, materia penal, tesis 1a./J. 19/2016 (10a.), página 925 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas».

63. Las razones que han sido explicadas tienen como fuente directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estamos hablando de principios con protección reforzada que impiden a la autoridad judicial basar su juicio de reproche en alegatos sobre hechos delictivos distintos del que juzga. Por la posición jerárquica que estas razones ocupan en el orden jurídico, claramente se sigue que ninguno de los factores mencionados por los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal para la individualización de la pena pueden interpretarse en contravención con ellas.

64. Esa lista de factores incluye varios que, de acuerdo con la postura del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, permitían ser interpretados de tal modo que permitían al juzgador ponderar alegatos sobre circunstancias delictivas conexas. Ellos son:

- las circunstancias exteriores de ejecución,
- la magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto,
- la naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla,
- las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado,
- la forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito,
- las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

65. A juicio de esta Sala, al interpretar cualquiera de estos términos, los operadores jurídicos deben restringir su análisis al delito que juzgan. Por ejemplo, al analizar el daño o la puesta en peligro ocasionado, deben valorarlo exclusivamente en función del bien jurídico protegido por el delito al que obedece la condena.

66. Finalmente, es pertinente hacer una aclaración. El tema de la presente contradicción específicamente versa sobre las peculiaridades del delito de portación de arma de fuego, previsto en la Ley Federal de Armas de Fuego y

Explosivos. Sin embargo, la interpretación aquí realizada se ha centrado en las disposiciones del Código Penal Federal. Esto obedece a que los tribunales contendientes coincidieron en que estas normas servían como parámetro para la individualización de la pena. Incluso, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito consideró que las normas de este ordenamiento eran aplicables además de lo previsto en la ley especial, la cual, en su artículo 83 Bis, último párrafo, establece que: "para la aplicación de la sanción por delitos de portación o acopio de armas, el Juez deberá tomar en cuenta la actividad a que se dedica el autor, sus antecedentes y las circunstancias en que fue detenido".

67. De este modo, el hecho de haber centrado la discusión en el significado de los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal no quiere decir que lo previsto en el artículo 83 Bis, último párrafo, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, admita una interpretación distinta a la que aquí se ha desarrollado. Esto se debe a que, como decíamos, los principios de los que depende la *ratio decidendi* del presente fallo tienen jerarquía constitucional.

68. Por estas consideraciones, debe prevalecer el siguiente criterio de jurisprudencia:

PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO. ES INADMISIBLE ELEVAR EL GRADO DE CULPABILIDAD POR ESTE DELITO, CON BASE EN ALEGATOS QUE SUGIEREN QUE LA PERSONA HABRÍA COMETIDO OTRAS ACTIVIDADES ILÍCITAS CON EL ARMA EN CUESTIÓN. Los principios rectores del sistema procesal penal (el derecho a un debido proceso, el principio de presunción de inocencia) y las implicaciones que derivan del paradigma del derecho penal de acto, llevan a la indefectible conclusión de que, en el marco de la individualización de la pena, es inválido reprochar a la persona por la supuesta comisión de hechos delictivos que no han sido ventilados en el juicio penal del que resulta su condena. Tales principios bastan por sí mismos para explicar por qué la autoridad judicial, facultada para graduar la culpabilidad de una persona, no puede hacer referencia a datos cuya veracidad u objetividad no le consta, por no haber sido sometidos al proceso del cual le compete conocer. Para asumir que un delito ha sido cometido y derivar cualquier consecuencia jurídica de ello, primero tiene que haber un proceso al que, además, sea posible calificar de "debido", que ofrezca a la persona imputada la genuina posibilidad de defenderse, por ejemplo: ofreciendo testigos de descargo, interrogando a los testigos de cargo y proporcionando pruebas dirigidas a probar su inocencia. Cuando nada de eso ha ocurrido y, por ende, la autoridad judicial sólo tiene conocimiento de meros alegatos asociados con la información que somete a valoración en el proceso, ella no puede darles efecto alguno.

De otorgarles veracidad y reprocharlos en el marco de la individualización de la pena, la autoridad judicial estaría dejando a la persona sentenciada en franco estado de indefensión con respecto a ellos. Ahora bien, si con motivo de esa información se ha abierto otro proceso por delitos cometidos momentos previos a la portación del arma, es en ese cauce procesal donde debe ventilarse la veracidad de las acusaciones. Así, sólo en ese marco, podrán tener consecuencias jurídicas las conclusiones alcanzadas. Por mayoría de razón, tampoco sería posible concluir que un alegato de esta naturaleza puede tener un efecto perjudicial en dos procesos distintos, es decir, recalificar o reprochar la misma conducta atribuida dos veces. Ahora, si efectivamente se ha abierto un proceso penal distinto por esos otros hechos ilícitos y del mismo resulta una condena, entonces la cuestión se debe examinar a la luz de otras figuras; a saber: la posibilidad de valorar la reincidencia o los antecedentes penales para efectos de la individualización de la pena, sobre lo cual resultan aplicables los criterios específicamente publicados al respecto por esta Primera Sala.²²

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en la parte final de las consideraciones del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse testimonios de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala.

²² Datos pendientes para publicación.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO. ES INADMISIBLE ELEVAR EL GRADO DE CULPABILIDAD POR ESTE DELITO, CON BASE EN ALEGATOS QUE SUGIEREN QUE LA PERSONA HABRÍA COMETIDO OTRAS ACTIVIDADES ILÍCITAS CON EL ARMA EN CUESTIÓN. Los principios rectores del sistema procesal penal (el derecho a un debido proceso, el principio de presunción de inocencia) y las implicaciones que derivan del paradigma del derecho penal de acto, llevan a la indefectible conclusión de que, en el marco de la individualización de la pena, es inválido reprochar a la persona por la supuesta comisión de hechos delictivos que no han sido ventilados en el juicio penal del que resulta su condena. Tales principios bastan por sí mismos para explicar por qué la autoridad judicial, facultada para graduar la culpabilidad de una persona, no puede hacer referencia a datos cuya veracidad u objetividad no le consta, por no haber sido sometidos al proceso del cual le compete conocer. Para asumir que un delito ha sido cometido y derivar cualquier consecuencia jurídica de ello, primero tiene que haber un proceso al que, además, sea posible calificar de "debido", que ofrezca a la persona imputada la genuina posibilidad de defenderse, por ejemplo: ofreciendo testigos de descargo, interrogando a los testigos de cargo y proporcionando pruebas dirigidas a probar su inocencia. Cuando nada de eso ha ocurrido y, por ende, la autoridad judicial sólo tiene conocimiento de meros alegatos asociados con la información que somete a valoración en el proceso, ella no puede darles efecto alguno. De otorgarles veracidad y reprocharlos en el marco de la individualización de la pena, la autoridad judicial estaría dejando a la persona sentenciada en franco estado de indefensión con respecto a ellos. Ahora bien, si con motivo de esa información se ha abierto otro proceso por delitos cometidos momentos previos a la portación del arma, es en ese cauce procesal donde debe ventilarse la veracidad de las acusaciones. Así, sólo en ese marco, podrán tener consecuencias

jurídicas las conclusiones alcanzadas. Por mayoría de razón, tampoco sería posible concluir que un alegato de esta naturaleza puede tener un efecto perjudicial en dos procesos distintos, es decir, recalificar o reprochar la misma conducta atribuida dos veces. Ahora, si efectivamente se ha abierto un proceso penal distinto por esos otros hechos ilícitos y del mismo resulta una condena, entonces la cuestión se debe examinar a la luz de otras figuras; a saber: la posibilidad de valorar la reincidencia o los antecedentes penales para efectos de la individualización de la pena, sobre lo cual resultan aplicables los criterios específicamente publicados al respecto por esta Primera Sala.

1a./J. 24/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 181/2014. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 15 de agosto de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 453/2012, del que derivó la tesis aislada VI.1o.P.15 P (10a.), de título y subtítulo: "CULPABILIDAD. PARA GRADUARLA EN EL DELITO DE PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, COMO CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, LUGAR Y MODO, NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA HECHOS INMEDIATAMENTE ANTERIORES A LA DETENCIÓN DEL SENTENCIADO, POR SER DIVERSOS AL MOMENTO EN QUE SE ACTUALIZÓ EL MENCIONADO ILÍCITO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1366, con número de registro digital: 2003956.

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 226/2013, en el que determinó que cuando se trate del delito de portación de arma de fuego, el juzgador, además de promover la naturaleza de la acción u omisión entre los factores a considerar para la graduación de la culpabilidad e individualización de las penas, deberá atender a las circunstancias objetivas que rodean la comisión del citado ilícito, no en función de la acción u omisión como formas abstractas de conducta, sino de la mayor o menor gravedad que revele la actividad o inactividad desplegada por el sentenciado, para producción de ello el incremento o decremento del juicio de reproche.

Tesis de jurisprudencia 24/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CUANDO SE SIGA CONTRA UN INTERNO POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL, NO EXISTE OBLIGACIÓN DE QUE ESTÉ ASISTIDO POR UN LICENCIADO EN DERECHO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 37/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 13 DE FEBRERO DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTES: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JORGE VÁZQUEZ AGUILERA.

II. COMPETENCIA

6. Atento a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la actual Ley de Amparo y 21, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en virtud de que versa sobre la posible divergencia de criterios en materia penal entre un Tribunal Colegiado y un Pleno Especializado de distintos Circuitos.⁸

III. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de referencia proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los numerales 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la actual Ley de Amparo, toda vez que fue hecha por los Magistrados del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y

⁸ Al respecto se invoca la tesis aislada P. I/2012 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9.

Administrativa del Quinto Circuito, órgano que sustentó uno de los criterios en conflicto.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES INVOLUCRADOS

8. Antes de determinar la existencia o inexistencia de algún punto de contacto divergente entre los criterios jurídicos materia de la denuncia que nos ocupa, se hace necesario hacer una breve relatoría de los antecedentes de los asuntos que cada uno de los órganos jurisdiccionales involucrados resolvió y exponer las consideraciones que motivaron sus respectivas posturas.

A) Ejecutoria del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión

*****.

9. Por escrito presentado el veinte de octubre de dos mil quince, ***** o ***** , solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos del a) encargado del despacho de la Dirección General y presidente del Consejo Técnico Interdisciplinario del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, con residencia en la Ciudad de México, y de la b) Coordinadora del Área Médica del Centro Federal de Readaptación Social Número Once "CPS-Sonora".

10. Les reclamó: i) la resolución administrativa de "veintiséis" de septiembre de dos mil quince; y, ii) las consecuencias derivadas de la misma, entre ellas, restringírsele salir al patio, ver televisión, tener acceso a revistas, fotos y documentos jurídicos, así como la suspensión del medicamento "Daflon" (que usaba como tratamiento para insuficiencia venosa).

11. Un día después, el Juez Décimo Primero de Distrito en la entidad federativa en mención admitió a trámite la demanda (expediente *****) y decretó de plano la suspensión para que cesara la falta de atención médica.⁹

12. Finalmente, celebrada la audiencia constitucional el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, dictó sentencia en la que, por un lado, sobreescribió en el juicio (respecto a los actos reclamados a la referida coordinadora del

⁹ Al respecto el Tribunal Colegiado revisor señaló que la suspensión del medicamento mencionado no se reclamó como una cuestión independiente, sino como un acto vinculado y derivado de la resolución administrativa reclamada. Sentencia del amparo en revisión ***** , pág. 10.

área médica, por inexistentes) y, por otro, negó el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados.

13. Inconforme con ello, el peticionario del amparo interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Tribunal Colegiado de Circuito de referencia (amparo en revisión *****).

14. En sesión de siete de diciembre de dos mil dieciséis, dicho órgano revisor modificó la sentencia recurrida, reiteró el sobreseimiento decretado y concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión, a fin de que se ordenara la reposición del procedimiento administrativo sancionador instaurado al quejoso, a fin de que le sea asignado un defensor.

15. La parte considerativa de la ejecutoria, señala lo siguiente:

"... en suplencia de la queja deficiente se advierte que en cuanto a los argumentos que el quejoso planteó en sus conceptos de violación en relación a la violación a su derecho de defensa, cuyo estudio fue soslayado en la sentencia que se revisa, son fundados.

"Ello, porque para que el presunto infractor vea respetado su derecho de defensa, es necesario que previo a la imposición de la corrección disciplinaria, y desde el inicio del procedimiento respectivo se le dé la oportunidad de designar un defensor para que, en ejercicio de la garantía de audiencia prevista por el precepto 82, párrafo primero, del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, se encuentre en condiciones de defenderse adecuadamente contra la conducta infractora atribuida.

"Esto es, es evidente la necesidad de contar con la asesoría de una persona con conocimientos técnicos jurídicos que le permitan defenderse y acceder plenamente al ejercicio de su derecho de defensa, y al no otorgársele esos derechos no tuvo la oportunidad de alegar, presentar pruebas y desvirtuar la imputación efectuada en su contra.

"Robustece lo afirmado el hecho de que el aludido derecho fundamental de defensa adecuada, oportuna y efectiva también es aplicable y permanece vigente a la etapa de ejecución de sentencia y en cualquier cuestión ajena al procedimiento judicial, como es el caso a estudio, que afecta aspectos relativos a su internamiento.

"... en los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, estriba el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente ...

"Bajo el marco constitucional y legal expuesto, este Tribunal Colegiado de Circuito, conforme al concepto rector de un efectivo acceso a la justicia, considera que también deberá velarse para que una persona que detente una condición de reo dentro de un centro de reinserción social, cuente con la asesoría legal adecuada para poder enfrentar de manera digna, cualquier situación legal que se le presente bajo esas condiciones.

"Ello, porque se insiste, su condición social lo limita de manera importante para poder elegir, o bien, encontrar a una persona de su confianza con capacidades y conocimientos jurídicos que le brinde una asesoría adecuada con respecto a las situaciones que pueda enfrentar desde su posición restringida de la libertad.

"Por ende, se considera que en los casos como el que nos ocupa, en que la parte quejosa sea una persona que se encuentre recluida en un centro de reinserción social, en el que reclama actos relativos a las condiciones de su internamiento, en este caso, la imposición de una sanción con motivo de un procedimiento administrativo, debe otorgársele, desde el inicio de ese procedimiento administrativo, el derecho de contar con una defensa adecuada.

"Ello es así, porque el enunciado derecho fundamental de acceso a la defensa adecuada en modo alguno puede limitarse o restringirse en perjuicio de la persona involucrada, en razón a su específica situación formal y material permanece privada de libertad, ya sea como indiciado, procesado, o bien, sentenciado en etapa de ejecución de alguna condena; por el contrario, la base constitucional y convencional de protección a sus derechos fundamentales en tanto derechos humanos positivizados exige su respeto irrestricto en cualquier etapa del procedimiento penal, precisamente porque acorde a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus dos primeros párrafos establecen que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ésta y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece, amén de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán 'conforme' a esa norma fundamental y con los tratados internacio-

nales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a la persona en su protección más amplia.

"De ahí que, el citado derecho fundamental a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona señalada como responsable de un hecho punible y se prorroga, incluso, hasta el estadio procedimental de la ejecución de la sanción en prisión, donde las cuestiones vinculadas a las condiciones y términos en que habrá de compurgarse la pena privativa de libertad impuesta también inciden en la órbita de derechos del interno, de manera que impedir cuente con la asistencia de su abogado defensor implica limitar severamente el aludido derecho de orden fundamental con infracción a las formalidades esenciales del procedimiento que, como en el caso, conlleven a la expectativa de imponerle corrección disciplinaria a la persona en reclusión por ser presunto infractor al reglamento del centro penitenciario en que permanece.

"No es óbice a la conclusión expuesta que el precepto 82, párrafo primero, del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, omita precisar a detalle las formalidades esenciales del procedimiento que habrán de adoptarse previo a imponer la corrección disciplinaria, particularmente la oportunidad de que el quejoso designe a defensor que lo asista, pues ello en modo alguno impide que la autoridad penitenciaria las implemente y respete directamente, como se establece en la tesis de la antigua Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que refiere:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, AMPARO EN CASO DE LEY OMISA RESPECTO A LAS." (Trascribió su contenido)¹⁰

B) Ejecutoria del Pleno Especializado en Materia Penal del Segundo Circuito (Contradicción de tesis ***).**

16. El siete de diciembre de dos mil quince, el Pleno de Circuito en cita resolvió la indicada contradicción de tesis, suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Cuarto, todos en Materia Penal del Segundo Circuito, al considerar que existía entre algunos de los referidos órganos divergencia de criterios en relación a cuáles son las formalidades esenciales del procedimiento administrativo sancionar (sic) seguido a un interno.

17. Al respecto, consideró lo siguiente:

¹⁰ Páginas 11 a 23 de la ejecutoria emitida en el recurso de revisión ***** . Ver expediente de la contradicción de tesis 37/2017, folios 81 a 87.

"En el caso que nos ocupa, el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, establece que son infracciones cometidas por los internos, entre otras, el alterar el orden y la disciplina del centro federal; incitar a la autoagresión o agresión a un tercero, así como participar en riñas.

"Dispone además, que las correcciones disciplinarias aplicables a los internos infractores serán sancionadas en los términos del propio reglamento, mediante amonestación privada, verbal o escrita; suspensión parcial o total de estímulos; suspensión de la visita familiar o de la íntima y restricción de tránsito a los límites de su estancia.

"Establece también que, las infracciones cometidas por los internos, previstas en las señaladas fracciones I, XII a XXXIV del artículo 75 del reglamento, serán sancionadas con restricción de tránsito a los límites de la estancia del infractor; suspensión total de estímulos incluyendo la visita familiar e íntima durante un periodo de 76 a 120 días.

"Estipula que en el centro federal (reclusorio) sólo podrán autorizarse las siguientes visitas a internos: I. De familiares y amistades del interno; II. Del cónyuge o bien, concubina o concubinario, según corresponda; III. De autoridades; IV. Del defensor, representante común o persona de confianza; y, V. De ministros acreditados de cultos religiosos.

"Por último, precisa que la visita de familiares y amistades del interno, así como del cónyuge, o bien, concubina o concubinario, según corresponda, se consideran estímulos.

"De lo expuesto, se colige en primer lugar que, los correctivos disciplinarios, por infracciones al Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, son de distinta naturaleza a un ilícito penal, pues derivan del incumplimiento a normas estrictamente administrativas y aplicadas por autoridades de igual naturaleza, que rigen al interior del reclusorio.

"Por otra parte, es evidente también que las sanciones por la infracción a dichas normas administrativas no tienen carácter de pena, ni inciden en los derechos vinculados con la forma y condiciones de ejecución de las penas impuestas en la sentencia judicial de naturaleza verdaderamente penal.

"Hecha la distinción, cabe señalar que si bien tanto el derecho penal como el llamado 'derecho administrativo sancionador' (por infringir un reglamento) resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de impo-

ner penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos o infracciones; sin embargo, es evidente su necesaria diferenciación de justificación y finalidad de contribución normativa, pues sólo el derecho penal presupone los principios de exacta aplicación, taxatividad normativa, y sobre todo su justificación mediante el principio de ultima ratio o intervención necesaria del derecho punitivo.

"De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende en cambio, que el derecho administrativo sancionador, posee como objetivo, garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

"Por sanción administrativa, debemos entender aquí, un castigo infligido por la administración a un gobernado como consecuencia de una conducta tachada como contraria a la normatividad por la ley (pero no antijurídica para efectos penales). Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

"La sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica, distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

"Así, el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones contrarias a la ley. De este modo, la sanción administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antinormativo, frente a la lesión del derecho administrativo.

"Por lo anterior, podemos afirmar que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antinormativo; además, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la conminación de una consecuencia, aunque notoriamente distintas en su justificación, naturaleza, fundamento y fines.

"Sin embargo, el hecho de que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye adicionalmente una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas; por lo que en esta última (administrativa) no pueden regir la totalidad de los principios penales contenidos en el artículo 20 constitucional, como lo es, en el caso particular,

la adecuada defensa a través de un defensor ya sea público o particular dentro de un procedimiento estrictamente administrativo, por infracción al reglamento interno de un reclusorio, que si bien tiene lugar espacio-temporalmente con el periodo de ejecución penal, no forma parte de él, ni incide en las condiciones jurídica y judicialmente determinadas por el órgano judicial dentro del procedimiento penal propiamente dicho en cuanto a la ejecución de las penas impuestas en él.

"No se pasa por alto que, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros, el principio de legalidad y el de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

"Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el derecho público estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo del *ius puniendi* del Estado; sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar a préstamo y de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal, pero sólo en lo conducente y en la medida de lo racionalmente justificado.

"Este criterio extensivo sobre interpretación de los principios constitucionales que rigen en materia penal al derecho administrativo sancionador, ha sido asumido por el Pleno de nuestro Alto Tribunal en algunas ocasiones, como en el caso de la garantía de audiencia, que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 constitucional.

"En concordancia con lo anterior, y refiriéndonos al caso en particular, se tiene que previo a imponer alguna de las correcciones disciplinarias a las personas privadas de su libertad con motivo de la ejecución de una sentencia condenatoria emitida en un proceso penal, y en acatamiento a la garantía de audiencia, que en todo procedimiento debe existir, los artículos 82 y 83 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social (el cual es de naturaleza administrativa) señalan lo siguiente: (se transcriben)

" ...

"De los preceptos transcritos, se obtiene que, no obstante que la persona privada de su libertad no esté asistida por una persona con conocimientos técnicos en derecho, en el procedimiento sancionador incoado por infracción al régimen disciplinario del Centro Federal de Reinserción Social, de ello no se sigue que no esté garantizado su derecho a una cabal garantía de audiencia y concomitante a una adecuada defensa, puesto que de conformidad con los referidos preceptos 82 y 83 del citado reglamento, para la imposición de correcciones disciplinarias es necesario otorgar al probable infractor el derecho de audiencia, a fin de que manifieste por escrito lo que a su interés conenga; lo que implica que previamente a imponer determinada sanción, el reo debe ser escuchado en su defensa, desde luego observando las formalidades esenciales del procedimiento correspondientes, es decir, la autoridad tiene la obligación de notificarle el inicio de aquél, su origen y consecuencias, permitirle ofrecer y desahogar las pruebas sobre las que edifique su defensa y la oportunidad de alegar, de modo que los citados preceptos no excluyen la posibilidad de una defensa en los términos que el interesado eventualmente decidiera ejercerla, por el hecho de no exigir que la autoridad administrativa la establezca forzosamente.

"Enseguida, previo análisis y valoración de los argumentos que haga valer, el Consejo Técnico Interdisciplinario resolverá y el director general impondrá la sanción correspondiente con indefectible obligación de fundar y motivar su determinación, describir en forma sucinta las causas por las que se impute la falta de que se trate, precisar las manifestaciones que en su defensa haya realizado y, desde luego, la corrección disciplinaria a imponer en términos del reglamento y del manual correspondiente.

"En el entendido que habrán de adoptarse las medidas inmediatas, urgentes y necesarias para garantizar la seguridad del centro federal.

"Además, cabe la posibilidad de que el propio interno, sus familiares, defensor, representante común, persona de confianza o cualquier otra persona designada se inconformen por escrito contra la corrección disciplinaria impuesta, ante el coordinador general en un plazo de tres días hábiles contados desde el de su notificación; autoridad que dispondrá de igual lapso para emitir resolución y comunicarla al director general para que ordene su ejecución y al interesado para su conocimiento, agregándose copia de ambas al expediente único del interno.

"Por tanto, no obstante que en el procedimiento administrativo que se analiza, cabe la posibilidad de acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal; sin embargo, la aplicación de dichas garantías al

procedimiento administrativo que sanciona a un recluso por infracción al Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, lo que en el caso no ocurre, en virtud de que la adecuada defensa a través de un defensor público o privado en la etapa de ejecución de sentencia condenatoria en materia penal, sólo procede en tratándose de ciertos beneficios preliberacionales que puede hacer valer cuando proceda –como la condena condicional, la sustitución de la pena de prisión y la conmutación de sanciones–, o aquellos aspectos que implican la posible variación de las condiciones de ejecución establecidas jurisdiccionalmente en la sentencia, pues es esto lo que constituye la fase de ejecución, lo cual, por su complejidad, trámite judicial y consecuencia (podría obtener la libertad) sí requiere la asistencia, asesoramiento jurídico y, en su caso, la promoción por parte de un defensor, pues éste se lleva a cabo ante una autoridad de carácter jurisdiccional como lo es el Juez de ejecución, según el caso.

"Por lo anterior, es de señalarse que la aludida tesis de rubro: 'DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL. ESA GARANTÍA TAMBIÉN ES APLICABLE EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA.', invocada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal de este Circuito, como pretendido fundamento de la aseveración de requerir la observancia oficiosa de la garantía de defensa adecuada aun por las autoridades administrativas del centro de reclusión, no resulta aplicable para tales efectos, pues por el contrario de ella se infiere la distinción de los supuestos en los que en lo conducente es aplicable dicha exigencia por referirse al ejercicio de derechos vinculados con el régimen de duración y modificación de las penas impuestas en el propio proceso penal, lo cual es congruente con un modelo de reinserción social y judicialización de dicho régimen que se entiende de la competencia exclusiva del Poder Judicial. En consecuencia, es claro que serán solamente ese tipo de cuestiones las que se entiendan relacionadas con la ejecución de penas como fase del procedimiento penal, quedando lógicamente excluidas de esa categoría todas aquellas ajenas a esa vinculación y de índole meramente administrativo conforme a la regulación interna y reglamentaria que no debe confundirse con el procedimiento penal propiamente dicho, de ahí que en tales supuestos, la garantía de audiencia prevista de manera reglamentaria no tenga el alcance de exigir además la de defensa adecuada en el extremo de requerir defensor técnico para su desahogo."¹¹

¹¹ De esa resolución derivó la jurisprudencia

18. De este asunto derivó la jurisprudencia PC.II.PJ/1P, del tenor siguiente:

"DEFENSA ADECUADA. EN LA IMPOSICIÓN DE CORRECCIONES DISCIPLINARIAS POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL, AL DERIVAR DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DISTINTO AL PROCESO PENAL, ES INNECESARIO QUE EL PROBABLE INFRACCTOR ESTÉ ASISTIDO POR DEFENSOR PÚBLICO O PRIVADO. No obstante que en el procedimiento administrativo sancionador puede acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, su aplicación al procedimiento administrativo que sanciona a un recluso con la imposición de una corrección disciplinaria por infracción al Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, lo que en el caso no ocurre tratándose del derecho a estar asistido por un defensor previo al procedimiento sancionador, pues el citado reglamento en sus artículos 82 y 83, sólo exige que se otorgue al probable infractor la garantía de audiencia y no la presencia obligada de una defensa técnica o profesional, lo que se estima acorde con la esencia del procedimiento que es ajeno y no incide en el régimen judicializado vinculado estrictamente con la duración o modificación de las condiciones de la pena judicialmente impuesta en el proceso penal propiamente dicho. Así, la adecuada defensa a través de un defensor público o privado en la etapa de ejecución de sentencia condenatoria en materia penal, como consecuencia de la judicialización del citado régimen, sólo procede tratándose de las cuestiones vinculadas con los derechos inherentes al procedimiento de competencia judicial lo cual, por su complejidad, trámite judicial y consecuencias (repercusión en la libertad personal) sí requiere la asistencia, asesoramiento jurídico y, en su caso, la promoción por parte de un defensor técnico, pues éste se lleva a cabo ante una autoridad de carácter jurisdiccional como lo es el Juez de ejecución. Fuera de esos supuestos, no cabe trasladar injustificadamente las exigencias de la adecuada defensa técnica a cuestiones que no resultan acordes a la mera naturaleza administrativa de actos del buen orden y funcionamiento interno de los reclusorios."¹²

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

19. Conforme a la doctrina jurisprudencial sustentada por este Máximo Tribunal, para que exista auténtica oposición de posturas entre Tribunales Colegiados de Circuito y/o Plenos de Circuito, se debe verificar:

¹² Cuyos datos de publicación ya fueron referidos.

a) Que aquéllos hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que apoyados de arbitrio judicial efectúen un ejercicio interpretativo del que derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos efectuados por los órganos jurisdiccionales en mención haya al menos un razonamiento sobre un mismo problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una o varias preguntas genuinas acerca de la manera de acometer la cuestión jurídica en comento, con preferencia sobre cualquier otra.¹³

20. Al respecto, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos,¹⁴ determinó que la indicada disparidad de posturas está condicionada simplemente a que los órganos jurisdiccionales involucrados sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean idénticas, a menos que estas últimas resulten sustanciales para la decisión.

21. Esta nueva manera de encarar la posible disparidad de posturas jurídicas entre órganos jurisdiccionales dejó atrás el estándar rigorista que antaño prevalecía, el cual se caracterizaba por centrar el esfuerzo judicial en

¹³ Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

¹⁴ Sesión de 30 de abril de 2009.

detectar diferencias entre los asuntos, en lugar de buscar soluciones a las discrepancias.¹⁵

22. Tampoco se requiere que los criterios de que se trate hayan alcanzado el rango de jurisprudencia,¹⁶ o bien, que el órgano jurisdiccional involucrado hubiera aprobado alguna tesis que aparezca publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*.

23. En suma, para comprobar la existencia de una auténtica contradicción de criterios es indispensable determinar si existe realmente o no necesidad de unificar posturas sobre cierto tópico jurídico.

24. Hechos estos apuntamientos, esta Primera Sala estima que en el caso se actualizan los mencionados requisitos, pues al analizar las ejecutorias emitidas por los órganos jurisdiccionales involucrados se advierte que ambos se pronunciaron sobre las formalidades esenciales del procedimiento administrativo sancionador contra un interno ubicado en un Centro Federal de Readaptación o Reinserción Social, específicamente, en torno a si durante su trámite debe o no estar asistido por un profesional del derecho.

25. Empero, las posturas sostenidas por cada uno de ellos se advierten divergentes en dos aspectos:

a) El primero, en torno a si el citado procedimiento administrativo sancionador forma o no parte del procedimiento penal; y,

b) El segundo, en cuanto a si durante su trámite resulta o no obligatoria la asistencia al probable infractor de un defensor, ya sea público o privado.

26. Lo anterior, porque para el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, el citado procedimiento administrativo sancionador incide en las condiciones de ejecución de la pena impuesta,

¹⁵ La reiteración de lo anterior dio lugar a la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

¹⁶ Tal y como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93.

por lo cual debe operar a su favor el derecho fundamental a una defensa adecuada, previsto en el artículo 20 constitucional, sin perjuicio de que el numeral 82 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social omita precisarlo.

27. En cambio, para el Pleno Especializado en Materia Penal del Segundo Circuito, la posible imposición de correctivos disciplinarios mediante el citado procedimiento administrativo no incide en la mencionada ejecución de la pena, pues su naturaleza jurídica es distinta, al derivar del incumplimiento de normas estrictamente administrativas, aplicadas por autoridades de igual carácter.

28. Consecuentemente, ese Pleno de Circuito concluyó que en los citados procedimientos no puede regir la totalidad de los principios penales consagrados en el artículo 20 constitucional y, sobre ese punto, destacó: aunque el indicado procedimiento administrativo pudiera tener verificativo espacio-temporalmente durante la ejecución de la pena, no forma parte de ésta, amén de que los ordinales 82 y 83 del invocado reglamento sólo exigen respetar la garantía de audiencia, sin incluir la defensa adecuada a que alude el artículo 20 de nuestra Ley Fundamental.

29. Por tanto, estamos en presencia de posiciones divergentes en cuanto a las temáticas anteriormente señaladas, lo cual incide, de manera directa, en la determinación de cuáles deben ser las formalidades esenciales del citado procedimiento administrativo sancionador, para lo cual se debe dar respuesta puntual a la siguiente interrogante:

¿El interno al cual se le sigue un procedimiento administrativo sancionador en un Centro Federal de Readaptación o Reinserción Social, debe o no a ser asistido por un licenciado en derecho?

30. Previo a dar contestación a esta pregunta es importante recordar que para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el procedimiento administrativo sancionador es autónomo del procedimiento penal y, consiguientemente, sería desacertado creer que aquél forma parte esencial de este último.

31. En efecto, al resolver la contradicción de tesis 85/2015, suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Penal del Séptimo Circuito, Primero y Cuarto en Materia Penal del Segundo Circuito,¹⁷ esta Primera

¹⁷ Resuelta en sesión de 18 de mayo de 2016, por mayoría de tres votos en cuanto al fondo, de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto

Sala se decantó por dicha autonomía; por tanto, la materia de la presente contradicción debe constreñirse a responder la interrogante planteada, sin tener como propósito analizar las razones de dicha autonomía, vinculada a la naturaleza jurídica del mencionado procedimiento administrativo sancionador.

32. Al respecto, en el precedente en mención se indicó lo siguiente:

"... no obstante que se trate de un procedimiento en el que no tiene intervención el Juez del proceso (en caso de que el interno sancionado se encuentre recluso por motivo de la medida de prisión preventiva) o el Juez encargado de ejecución de la pena (en caso de que el reo compurgue una sentencia ejecutoria), toda vez que, como se ha visto, si bien es cierto que la situación jurídica de privación de la libertad del interno en el centro carcelario deriva necesariamente de la existencia del procedimiento penal (en su fase de juicio o de ejecución de sentencia), también lo es, que el procedimiento disciplinario referido, en estricto sentido, no está directamente vinculado con los aspectos jurídicos básicos de la privación de la libertad que da causa a la presencia del reo en el centro carcelario, aspectos que corresponde determinar y hacer cumplir a la autoridad judicial, según se ha precisado, sino que se trata de un procedimiento autónomo al procedimiento penal, exclusivamente vinculado a la manutención del orden, disciplina y seguridad del centro de reclusión, lo cual atañe a las atribuciones de organización, operación y administración del centro de reclusión que conciernen al Ejecutivo Federal, y cuyo conocimiento es reservado por la regulación aplicable, al órgano Consejo Técnico Interdisciplinario, no a la autoridad judicial, la cual, desde luego, podrá conocer de la legalidad de ese procedimiento disciplinario, en su caso, a través del juicio constitucional.

VI. ESTUDIO

33. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la parte final de este apartado, el cual, en lo sustancial, coincide con la

concurrente, Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. De esa ejecutoria derivó la jurisprudencia 1a./J. 39/2016 (10a.), de título y subtítulo: "CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS EN CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, ES EL GENÉRICO DE QUINCE DÍAS, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 861 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas».

postura asumida por el Pleno de Circuito Especializado en Materia Penal del Segundo Circuito.

34. Previo a exponer las razones que sustentan esta conclusión, es pertinente señalar que esta Suprema Corte ha calificado el derecho a una defensa adecuada como un componente central del debido proceso, cuya observancia obliga al Estado a tratar a todo justiciable como un verdadero sujeto procesal, en el más amplio sentido de ese concepto, y no simplemente como objeto del mismo. Esto cobra especial relevancia tratándose del procedimiento penal, pues los bienes jurídicos inmersos en éste (verbigracia, la libertad personal de los gobernados), le proporcionan un matiz especial y diferenciado respecto de otras materias.

35. El citado derecho fundamental debe entenderse como la asistencia efectiva del defensor, la cual exige no sólo su presencia física, sino su real ayuda material y técnica.

36. Lo anterior ha sido materia de estudio en diversos precedentes, donde esta Suprema Corte ha desentrañado de manera exhaustiva el alcance del mismo, así como las obligaciones de las autoridades para lograr su respeto y protección, puntualizando que su observancia debe garantizarse en todas y cada una de las etapas que conforman el procedimiento penal, es decir, desde que una persona es investigada y, en su caso, hasta la ejecución total de las sanciones impuestas.

37. Ahora bien, con relación a la etapa correspondiente a la ejecución de las penas, el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 198/2011 (sesión de doce de enero de dos mil doce), determinó su judicialización en los siguientes términos:

"... El diecinueve de junio de dos mil once, entró en vigor lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio del dos mil ocho, el cual literalmente dispone:

"Quinto. El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder

el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este decreto.'

"De la lectura del citado precepto transitorio se advierte que el nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18 constitucional, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21 de la propia Ley Fundamental, entrará en vigor cuando así lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años contados a partir del día siguiente al de la publicación del aludido decreto, lo que se surte el diecinueve de junio de dos mil once.

"Así las cosas, es evidente que la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, y que entró en vigor el diecinueve de junio de dos mil once, introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de penas. Lo que, aunado a la reforma publicada en el citado medio de difusión oficial el diez de junio de dos mil once, que modificó el mismo segundo párrafo del mencionado artículo 18 constitucional, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, representó el reconocimiento constitucional de los derechos humanos previstos en la misma y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es parte; esquema de protección que se extendió al modelo del sistema penitenciario, al establecerse que se organizará sobre la base de respeto a los derechos humanos.

"En efecto, con la mencionada reforma constitucional se puso de manifiesto que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país si la ejecución de las penas seguía permaneciendo bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo; de ahí que, para lograr esa transformación, se decidió reestructurar el sistema, circunscribiendo la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y confiriendo al Poder Judicial la de ejecutar lo juzgado, con lo que se crea la figura de 'Jueces de ejecución de sentencias', que dependerán, obviamente, del correspondiente Poder Judicial, pues con ello se pretende, por un lado, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, pues será definitivamente el Poder Judicial de donde emanó la sentencia, el que debe vigilar que la pena se cumpla estrictamente, en la forma como fue pronunciada en la ejecutoria y, por otro, acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas, en torno a la ejecución de dichas sanciones.

"Con ello, todos los eventos de trascendencia jurídica que durante la ejecución de la pena puedan surgir a partir de la reforma constitucional quedan bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal, tales como la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los aspectos relacionados con los problemas que en su trato cotidianamente reciben los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde se debe cumplir la pena y situaciones conexas. Por ello, cualquier controversia que surja por parte de los sentenciados, su conocimiento y solución debe corresponder a los Jueces de amparo en materia penal, lo que implica un cambio fundamental en la vía que, de ser administrativa, se transforma en penal.

"En ese sentido, los artículos 18 y 21, tercer párrafo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente establecen: (se transcriben)

"Como se advierte, con la entrada en vigor de las reformas constitucionales mencionadas, se ha generado un cambio sustancial en el sentido de que, actualmente, no corresponde a las autoridades administrativas la supervisión de los medios utilizados para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y de los eventos acontecidos durante el cumplimiento de las sentencias, dentro de lo cual se debe comprender al traslado de internos, sino a las autoridades judiciales y, en particular, a los Jueces de ejecución en materia penal, tanto en el ámbito federal como local, a quienes les corresponderá asegurar el cumplimiento de las penas y controlar las diversas situaciones que se puedan producir en el cumplimiento de aquéllas, así como las decisiones que sobre dicha ejecución pueda adoptar la administración penitenciaria, por lo que es evidente que en adelante se debe considerar que las determinaciones relativas al traslado de los sentenciados, en tanto corresponden a un aspecto relativo a la modificación de las penas, son de la competencia exclusiva de las autoridades judiciales y, por la materia en la que inciden, son del conocimiento de los juzgadores especializados en la materia penal, al considerarse que constituyen una etapa más del procedimiento penal.

"Sin que sea óbice de lo anterior el hecho de que la orden de traslado que constituya el acto reclamado en un juicio de amparo hubiese sido emitida por una autoridad administrativa, dada la trascendencia de las reformas constitucionales en comento.

"En vista de lo anterior, es de señalar que tal y como fue sostenido, al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, este Alto Tribunal de la Nación puede válidamente apartarse de su propia jurisprudencia, por no encontrarse vinculada con ésta, con base en una nueva reflexión sobre

el tema de que se trate y generar un diverso criterio interpretativo, sobre todo si, como sucede en el caso, con la entrada en vigor de la reforma al citado precepto constitucional se genera un cambio sustancial al sistema de reinserción social de un sentenciado en un proceso penal y, por ende, no persiste el contexto constitucional bajo el cual fue sostenida la mencionada jurisprudencia P./J. 37/2010, así como la diversa 1a./J. 128/2008, de rubros: 'ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR UN SENTENCIADO, SE SURTE A FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.' y 'ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR UN SENTENCIADO, SE SURTE A FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.', por lo que, a la fecha, debe considerarse que han quedado sin efectos, conforme a lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley de Amparo."

38. De ahí la necesidad de contar con la asistencia de un defensor durante la ejecución de las penas cuando se discutan temas como la aplicación o no de sanciones alternativas a la de prisión, concesión o cancelación de beneficios penales, la determinación de los lugares dónde se debe cumplir la pena y situaciones conexas.

39. Pero si se trata de un procedimiento administrativo sancionador, ventilado en un Centro Federal de Readaptación o Reinserción Social contra un interno que se dice cometió una infracción al reglamento correspondiente, cuya finalidad es mantener el orden, disciplina y seguridad al interior del mismo y, por ende, ajeno a los aspectos jurídicos básicos de su privación de la libertad personal a que se hizo referencia en párrafos precedentes, no existirá obligación de que el probable infractor esté necesariamente asistido por un licenciado en derecho, pues dicho procedimiento administrativo, al ser autónomo e independiente del procedimiento penal, no exige esa condición.

40. Sin embargo, la imposición de correctivos disciplinarios al interior de esa clase de centros de reclusión está supeditada al cumplimiento irrestricto de la garantía de audiencia, en la que está incluida la notificación formal del inicio del procedimiento correspondiente, así como la oportunidad de defensa y el derecho a interponer contra la resolución respectiva algún medio de impugnación, al preverlo así el artículo 82 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de abril de dos mil seis (normatividad aplicada en los asuntos que dieron lugar a la contradicción de tesis que nos ocupa), que a la letra señala:

"Artículo 82. Para la imposición de las correcciones disciplinarias, se otorgará al probable infractor la garantía de audiencia, a fin de que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

"Previo análisis y valoración de los argumentos que haga valer el probable infractor, el consejo resolverá lo conducente. Con independencia de lo anterior, se deberán adoptar las medidas inmediatas, urgentes y necesarias para garantizar la seguridad del centro federal.

"El director general, con base en la resolución que emita el consejo, impondrá la sanción correspondiente. En todo caso, la resolución deberá estar fundada y motivada, describir en forma sucinta las causas por las que se impute la falta de que se trate al interno, contener las manifestaciones que en su defensa haya hecho y la corrección disciplinaria impuesta, en los términos del reglamento y del manual correspondiente."

41. En esa tesitura, debe prevalecer el siguiente criterio jurisprudencial para definir la presente contradicción de tesis:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CUANDO SE SIGA CONTRA UN INTERNO POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL, NO EXISTE OBLIGACIÓN DE QUE ESTÉ ASISTIDO POR UN LICENCIADO EN DERECHO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha calificado el derecho a una defensa adecuada como un componente central del debido proceso, cuyo respeto en el ámbito penal exige no sólo la presencia física del defensor, sino su real ayuda material y técnica. Asimismo, ha determinado que su observancia debe garantizarse en todas y cada una de las etapas que conforman el procedimiento penal, esto es, desde que una persona es investigada y, de ser el caso, hasta la ejecución total de las sanciones impuestas. Por otra parte, la Primera Sala del Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 85/2015, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 39/2016 (10a.), de título y subtítulo: "CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS EN CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, ES EL GENÉRICO DE QUINCE DÍAS, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE.", consideró que el procedimiento administrativo sancionador seguido a internos que se dice cometieron infracciones al reglamento aplicable en Centros Federales de Reinserción Social es autónomo del procedimiento penal, pues su finalidad es mantener el orden, disciplina y seguridad a su interior y, por ende, ajeno a los aspectos jurídicos básicos de la privación de la libertad en que aquéllos se encuentran. Por tanto, si el procedimiento administrativo sancionador seguido a internos es independiente del procedimiento penal, no existe la obligación de que el pro-

bable infractor esté asistido por un licenciado en Derecho, pues dicho procedimiento administrativo no exige esa condición. Sin embargo, para la imposición de correctivos disciplinarios al interior de esa clase de centros, se debe cumplir con la garantía de audiencia, en la que está incluida la notificación formal del inicio del procedimiento, la oportunidad de defensa y el derecho a recurrir la resolución respectiva a través de algún medio de impugnación, en términos de lo previsto en el artículo 82 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2006.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es improcedente la contradicción de tesis respecto a uno de los temas que motivaron la contradicción, conforme a las consideraciones señaladas en la parte final del apartado V.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, de acuerdo con el apartado V de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente y encargado del engrose) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), votaron en contra.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como, en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pú-

blica se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CUANDO SE SIGA CONTRA UN INTERNO POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL, NO EXISTE OBLIGACIÓN DE QUE ESTÉ ASISTIDO POR UN LICENCIADO EN DERECHO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha calificado el derecho a una defensa adecuada como un componente central del debido proceso, cuyo respeto en el ámbito penal exige no sólo la presencia física del defensor, sino su real ayuda material y técnica. Asimismo, ha determinado que su observancia debe garantizarse en todas y cada una de las etapas que conforman el procedimiento penal, esto es, desde que una persona es investigada y, de ser el caso, hasta la ejecución total de las sanciones impuestas. Por otra parte, la Primera Sala del Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 85/2015, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 39/2016 (10a.), de título y subtítulo: "CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS EN CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, ES EL GENÉRICO DE QUINCE DÍAS, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE.", consideró que el procedimiento administrativo sancionador seguido a internos que se dice cometieron infracciones al reglamento aplicable en Centros Federales de Reinserción Social es autónomo del procedimiento penal, pues su finalidad es mantener el orden, disciplina y seguridad a su interior y, por ende, ajeno a los aspectos jurídicos básicos de la privación de la libertad en que aquéllos se encuentran. Por tanto, si el procedimiento administrativo sancionador seguido a internos es independiente del procedimiento penal, no existe la obligación de que el probable infractor esté asistido por un licenciado en Derecho, pues dicho procedimiento administrativo no exige esa condición. Sin embargo, para la imposición de correctivos disciplinarios al interior de esa clase de centros, se debe cumplir con la garantía de audiencia, en la que está incluida la notificación formal del inicio del procedimiento, la oportunidad de defensa y el derecho a recurrir la resolución respectiva a través de algún medio de impugnación, en términos de lo previsto en el artículo 82 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2006.

1a./J. 38/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 37/2017. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito. 13 de febrero de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 68/2016, en el que determinó que el procedimiento administrativo sancionador contra un interno ubicado en un Centro Federal de Readaptación o Reinserción Social, incide en las condiciones de ejecución de la pena impuesta, por lo cual debe operar a favor del probable infractor, el derecho fundamental a una defensa adecuada, previsto en el artículo 20 constitucional, sin perjuicio de que el numeral 82 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social omita precisarlo.

El emitido por el Pleno Especializado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2015, la cual dio origen a la tesis jurisprudencial PC.II.P J/1 P (10a.), de rubro: "DEFENSA ADECUADA. EN LA IMPOSICIÓN DE CORRECCIONES DISCIPLINARIAS POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL, AL DERIVAR DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DISTINTO AL PROCESO PENAL, ES INNECESARIO QUE EL PROBABLE INFRACCTOR ESTÉ ASISTIDO POR DEFENSOR PÚBLICO O PRIVADO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1622, con número de registro digital: 2011404.

Nota. La citada jurisprudencia 1a./J. 39/2016 (10a.), que derivó de la contradicción de tesis 85/2015, se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 861, con número de registro digital: 2013063.

Tesis de jurisprudencia 38/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de tres de mayo de dos mil diecinueve.

De la sentencia que recayó al amparo en revisión 68/2016, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, derivó la tesis aislada V.3o.PA.4 P (10a.), de título y subtítulo: "CORRECCIONES DISCIPLINARIAS POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. PREVIO A SU IMPOSICIÓN, DESDE EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO Y A FIN DE SALVAGUARDAR EL DERECHO HUMANO DE DEFENSA ADECUADA, EL INFRACCTOR DEBE DESIGNAR UN DEFENSOR EN EJERCICIO DE SU DERECHO DE AUDIENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo IV, agosto de 2017, página 2776.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSOS DE REVOCACIÓN Y DE APELACIÓN. SU INTERPOSICIÓN SIMULTÁNEA CONTRA UNA MISMA DECISIÓN JUDICIAL NO AUTORIZA AL JUZGADOR A PREVENIR AL RECURRENTE PARA QUE OPTE POR UNO DE ELLOS A EFECTO DE QUE SEA SOBRE EL QUE SE PROVEA (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE NUEVO LEÓN Y DE JALISCO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 42/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL ENTONCES SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO, AHORA SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO. 3 DE MAYO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; ello, porque la denuncia de contradicción, se formula respecto de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de Circuito, pertenecientes a distintos Circuitos y de diversa especialidad, en un tema que, por su materia, corresponde a la especialidad de esta Primera Sala.²

6. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada para formularla; ello, de conformidad con lo

² Es aplicable la jurisprudencia **P. I/2012 (10a.)** emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."

previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue planteada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, órgano que emitió uno de los criterios participantes.

7. TERCERO.—Presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de tesis. Para determinar si el presente asunto cumple con los presupuestos de existencia de la contradicción de tesis, debe precisarse que este Máximo Tribunal, a ese respecto, ha sostenido los siguientes requisitos y/o lineamientos:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que en esos ejercicios interpretativos se encuentre algún punto de conexión, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea sobre el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; habiéndose resuelto en forma discrepante.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

d) Que no es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar en tal supuesto, la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

e) Que para el análisis de las ejecutorias y la consecuente determinación sobre la existencia de la contradicción, no es indispensable ni exigible que los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes, constituyan jurisprudencia debidamente integrada.

8. Tales directrices han sido determinadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubros siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."³

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁴

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁵

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁶

9. CUARTO.—Posturas contendientes. Las ejecutorias a examinar, versaron sobre las cuestiones que se precisan a continuación.

10. Criterio del entonces Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, emitido en la improcedencia ***.**

11. De la ejecutoria relativa, se advierte lo siguiente:

12. En un juicio de arrendamiento, uno de los demandados promovió *incidente de falta de personalidad*, respecto de quien representaba a la parte actora; ese incidente se desechó en proveído de cinco de octubre de mil novecientos ochenta y nueve; contra ese desechamiento, el demandado presentó, en escritos por separado, tanto un recurso de revocación, como un recurso de apelación.

13. En auto de diez de octubre de mil novecientos ochenta y nueve, el Juez del conocimiento proveyó en el sentido de requerir al demandado, por

³ Tesis número 1a./J. 23/2010, emitida por esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123.

⁴ Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 122.

⁵ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35.

⁶ Novena Época. Registro digital: 164120, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

una parte, para que fundara en derecho la admisibilidad del recurso de revocación, respecto de la resolución aludida y, por otra, señaló que como el mismo demandado había presentado diverso escrito en el que interponía recurso de apelación contra el mismo proveído, **le prevenía** para que, dentro del plazo de cinco días, determinara *cuál medio de impugnación era el que pretendía promover en contra del auto de cinco de octubre* (en la ejecutoria no se advierte cuál pudo ser el apercibimiento en caso de no cumplir la prevención).

14. Contra ese auto de prevención, el demandado hizo valer otro recurso de revocación y en auto de dieciséis de octubre de mil novecientos ochenta y nueve, el Juez no admitió dicho recurso, sino que proveyó en el sentido de señalar al compareciente que debía estarse a lo ordenado en el propio auto de diez de octubre impugnado.

15. Inconforme con ese auto de dieciséis de octubre de mil novecientos ochenta y nueve, el demandado promovió juicio de amparo indirecto, el cual se radicó bajo el expediente ***** , por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Nuevo León, quien por auto de siete de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, *desechó de plano* la demanda de amparo, por estimar que el proveído reclamado no se ubicaba en la hipótesis del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo abrogada, por no ser un acto que tuviera una ejecución de imposible reparación, en esencia, consideró que la prevención hecha en el auto de diez de octubre de ese año, al que remitía el proveído reclamado, no causaba perjuicio al quejoso, pues cumplida la prevención que se le formuló, sólo se podría actualizar una afectación en caso de que el recurso que eligiera le fuera desechado; por ende, no admitió la demanda de amparo.

16. En contra del desechamiento de la solicitud de amparo, el quejoso interpuso recurso de revisión, del cual conoció el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito bajo el número ***** . Dicho órgano jurisdiccional desestimó los agravios del quejoso y confirmó el auto recurrido.

17. En esencia, de la ejecutoria se advierte que el órgano colegiado de amparo, por una parte, consideró *inoperantes* diversos motivos de agravio, porque estimó que eran cuestiones que no fueron planteadas en la demanda de amparo y en otros aspectos, porque los argumentos encaminados a evidenciar que el acto reclamado *sí tenía una ejecución de imposible reparación*, se referían *al auto de diez de octubre* de mil novecientos ochenta y nueve, dictado por la autoridad responsable (el que contenía la prevención para que precisara cuál de los dos recursos –revocación o apelación– era el que hacía valer

contra el desechamiento del incidente de falta de personalidad) y no se referían al auto *de dieciséis de octubre* posterior, que era el acto reclamado en el juicio de amparo.

18. No obstante lo anterior, el Tribunal Colegiado señaló, al referirse al agravio segundo del recurso, que el auto de dieciséis de octubre de mil novecientos ochenta y nueve reclamado, no participaba del requisito previsto en el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo (abrogada), *porque éste sólo aludía a la prevención* que le había hecho la autoridad responsable, para que expresara cuál de los dos recursos –apelación o revocación– que simultáneamente había interpuesto contra el proveído de cinco de octubre de mil novecientos ochenta y nueve, era el que pretendía promover, *determinación que no tenía el carácter de irreparable para efectos del amparo*, porque dejaba expedito el derecho del quejoso de elegir cuál recurso quería interponer, sin desechar a priori ninguno de ellos, de manera que una vez que el quejoso decidiera qué recurso prevalecería, en caso de que éste le fuera desechado, entonces sí podría intentar la acción constitucional, pues de admitírsele el recurso elegido no habría sufrido ninguna lesión, de ahí que no procediera el amparo intentado.

19. Además de los anteriores pronunciamientos dirigidos a evidenciar, que el auto de diez de octubre de mil novecientos ochenta y nueve, no tenía una ejecución de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto; el Tribunal Colegiado, también en respuesta a los argumentos del recurrente, expuso una consideración **en relación con la prevención que le hizo la autoridad responsable en ese proveído**, en los términos siguientes: *"En la inteligencia de que, contrariamente a lo aducido por el recurrente, no se trata en el caso, de que la autoridad eluda su deber de proveer a lo solicitado, ni de que pretenda substituirse en la parte afectada exigiendo precisar el medio de impugnación adecuado, sino simplemente de cumplir lo que la ley procesal previene, respecto a la responsabilidad de impugnar las resoluciones a través de los recursos varios que se establecen contra determinadas resoluciones, pero no haciendo valer conjuntamente todos en un solo acto, sino el que corresponda dependiendo de la naturaleza de la resolución atacada y estar en aptitud de proveer conforme a derecho, pues de razonar en el sentido de que las partes pueden hacer uso simultáneo de todos los recursos previstos en un solo acto, se llegaría al absurdo de estimar innecesario la existencia de los requisitos y condiciones que para cada uno de dichos recursos consigna la legislación procesal, dejando al arbitrio de la autoridad decidir sobre cuál de todos los interpuestos por las partes es el idóneo, de ahí que tampoco le asiste razón al recurrente"*.

20. En vista de las consideraciones referidas, confirmó el auto materia del recurso de revisión.

21. De ese criterio, derivó la tesis aislada siguiente:

"RECURSOS. PROCEDE LA PREVENCIÓN PARA QUE SE PRECISE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN CUANDO SIMULTÁNEAMENTE SE INTERPONEN LOS QUE LA LEY ESTABLECE. La prevención al recurrente por la autoridad responsable de que precise cuál de los dos recursos, de revocación y apelación, simultáneamente interpuestos contra el auto impugnado, no implica que eluda su deber de proveer lo solicitado, ni de que pretenda substituirse en la parte afectada exigiendo precisar el medio de impugnación adecuado, sino simplemente de cumplir lo que la ley procesal previene, respecto a la posibilidad de impugnar las resoluciones a través de los recursos varios que se establecen contra determinadas resoluciones, pero no haciendo valer conjuntamente todos en uno solo acto, sino el que corresponda dependiendo de la naturaleza de la resolución atacada y estar en aptitud de proveer conforme a derecho, pues de razonar en el sentido de que las partes pueden hacer uso simultáneo de todos los recursos previstos en un solo acto, se llegaría al absurdo de estimar innecesario la existencia de los requisitos y condiciones que para cada uno de dichos recursos consigna la legislación procesal, dejando al arbitrio de la autoridad decidir sobre cuál de todos los interpuestos por las partes sea el idóneo."⁷

22. Criterio del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en el juicio de amparo directo ***.**

23. De la ejecutoria relativa, se advierte lo siguiente:

24. Una persona moral promovió tercería excluyente de dominio en la vía sumaria civil contra tres personas físicas; dicho expediente se radicó en el Juzgado Sexto de lo Civil del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco bajo el número *****. Esa demanda se *desechó* por la Juez del conocimiento en auto de veinte de febrero de dos mil dieciocho, por considerar que los documentos exhibidos como base de la acción, no cumplían con los requisitos exigibles previstos en los artículos 1, 90 y 92-A del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.

⁷ Octava Época. Registro digital: 22523, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VI, Segunda Parte-2, julio-diciembre de 1990, materia civil, página 636.

25. Contra ese proveído que desechó su demanda, la parte actora interpuso, en escritos por separado, tanto un recurso de revocación, como un recurso de apelación. La Juez natural dictó auto de doce de marzo de dos mil dieciocho, en el que formuló una *prevención a la actora*, para que precisara *cuál de los dos recursos habría de prevalecer*, con el apercibimiento que de no hacerlo en el plazo otorgado, tendría por no presentados ambos escritos para todos los efectos legales a que hubiera lugar, ello, dijo, con fundamento en los artículos 87, 127, 131, 135, 425, segundo párrafo, 426, 480, fracción IV y demás relativos aplicables del código procesal civil.

26. La parte actora desahogó la prevención, señalando que debían prevalecer los dos escritos y solicitó a la juzgadora que ella determinara cuál recurso era procedente y cuál no.

27. En proveído de treinta de marzo de dos mil dieciocho, la Juez acordó que no había lugar a lo solicitado porque la pretensión de la actora "no era un trámite previsto en la ley", señaló que la prevención que le hizo a la accionante no pretendía eludir su deber de proveer a lo solicitado, ni substituirse en la parte afectada exigiendo que se precisara el medio de impugnación adecuado, sino simplemente cumplir lo que la legislación procesal establecía respecto a la posibilidad de impugnar las resoluciones a través de los recursos varios que se establecían contra determinadas resoluciones, pero no haciendo valer conjuntamente todos en un solo acto, como lo hizo la actora, sino el que correspondiera dependiendo de la naturaleza de la resolución atacada, para así estar en aptitud de proveer conforme a derecho, pues de razonar como lo hacía la ocursante en el sentido de que puede hacer uso simultáneo del recurso de revocación y del de apelación en un solo acto, se llegaría al absurdo de estimar innecesario la existencia de los requisitos y condiciones que para cada uno de dichos recursos consigna el enjuiciamiento civil del Estado de Jalisco, dejando al arbitrio de la autoridad decidir sobre cuál de todos los interpuestos por las partes sea el idóneo, lo que no estaba previsto en la ley, por lo que no era procedente su petición; citó como apoyo la tesis aislada (de la que extrajo las anteriores consideraciones) emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito (aquí contendiente) de rubro: "RECURSOS. PROCEDE LA PREVENCIÓN PARA QUE SE PRECISE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN CUANDO SIMULTÁNEAMENTE SE INTERPONEN LOS QUE LA LEY ESTABLECE.". En consecuencia, la juzgadora estimó que la actora no cumplió con la prevención y *desechó ambos recursos*.

28. La parte actora promovió el **juicio de amparo directo**, en el que impugnó: 1) el acuerdo de veinte de febrero de dos mil dieciocho, que desechó

de plano su demanda; 2) el auto de doce de marzo de dos mil dieciocho, en que se le formuló la prevención para que señalara cuál de los dos recursos ordinarios planteados debía prevalecer, con el apercibimiento de que, de no hacerlo, se tendrían por no presentados ambos; y, 3) el auto de treinta de marzo de dos mil dieciocho, donde se le hizo efectivo el apercibimiento y se le desecharon sus dos recursos.

29. El Tribunal Colegiado, luego de desestimar posibles causas de improcedencia respecto de los actos reclamados, abordó el estudio de fondo de los proveídos de doce y treinta de marzo de dos mil dieciocho, el primero, relativo a la prevención hecha a la quejosa para que precisara cuál recurso ordinario de los propuestos –revocación o apelación– debía prevalecer, y el segundo, donde se le hizo efectivo el apercibimiento y se desecharon los dos recursos; autos que declaró *inconstitucionales*.

30. El órgano de amparo, estimó inconstitucional el auto de prevención de doce de marzo de dos mil dieciocho, considerando que la Juez responsable *debió proveer a ambos recursos como en derecho correspondiera y no prevenir a la actora para que se decidiera por uno de ellos*; primero, advirtió que la fundamentación invocada por la juzgadora en modo alguno servía de apoyo a su decisión, pues los diversos artículos citados se referían a cuestiones diversas (las mencionó) que no eran aptas para sostener la referida prevención; luego, adujo que si el promovente externó su voluntad de plantear ambos recursos, lo que procedía era que el órgano judicial resolviera sobre la procedencia de los medios de impugnación intentados, es decir, que admitiera el que estimara procedente y que desechara el que no lo fuera, atento a los principios "*da mihi factum dabo tibi ius*" (dame los hechos y te daré el derecho) y "*iura novit curia*" (el Juez conoce el derecho), según lo permitía el artículo 14, último párrafo, constitucional.

31. Señaló que la consideración de dicho proveído reclamado, en el sentido de que, "*por congruencia de las resoluciones*" el promovente debía optar por uno de los recursos intentados, no podía servir de soporte argumentativo a la prevención, pues la juzgadora, precisamente para atender al principio de congruencia, debía proveer a los escritos acorde con la norma procesal y sus facultades legales, determinando cuál era el medio de defensa procedente, pues la razón de ser de los recursos ordinarios era una previsión del legislador para que las partes estuvieran en aptitud de obtener una nueva posición respecto de la resolución que les afectaba y así obtener la tutela judicial efectiva a que se refería el artículo 17 constitucional.

32. Invocó dicho precepto 17 constitucional en su párrafo tercero, así como una parte de la exposición de motivos del decreto de reforma a esa norma fundamental, de quince de septiembre de dos mil diecisiete y de ella concluyó que ese dispositivo de la Ley Fundamental ponía de manifiesto la intención del Constituyente acerca de: 1) Dar posibilidad a los justiciables de interponer recursos de manera efectiva, sencilla y rápida; 2) No basta que la legislación establezca recursos si se da preferencia a cuestiones formales sobre las sustantivas; 3) La ley no debe limitar la interposición de los recursos salvo formalidades esenciales para su trámite y resolución y los órganos jurisdiccionales deben asumir una actitud facilitadora (*pro actione*) para ese fin; 4) la interpretación y aplicación de las normas debe favorecer el derecho sustantivo para resolver la controversia, aunque sin inaplicar el derecho adjetivo arbitrariamente, por tanto, no debe sacrificarse la justicia en pro del formalismo; 5) el proceso es un medio para facilitar el reconocimiento de derechos sustantivos, evitando postergar la solución final de los asuntos; de manera que si el justiciable interpone dos recursos coetáneamente, debe preferirse la solución del caso sustantivamente admitiendo el que resulte idóneo y desechando el que no lo sea, en el ámbito competencial que corresponda; por ende, la determinación de requerir al particular para la elección de uno de los recursos intentados, con el apercibimiento de tener por no presentados ambos medios de impugnación, se aleja de lo establecido en el artículo 17 constitucional.

33. En consecuencia, determinó que también el auto que hizo efectivo el apercibimiento a la quejosa resultaba inconstitucional por ser fruto de un acto viciado.

34. El Tribunal Colegiado, otorgó la protección constitucional para que se dejaran insubsistentes los dos proveídos referidos y la autoridad responsable, proveyera sobre el recurso de revocación y el de apelación planteados contra el acuerdo de veinte de febrero de dos mil dieciocho que desechó la demanda del juicio sumario civil y, previo cumplimiento de los requisitos procesales inherentes, la Juez responsable desechara el que no fuere procedente en el ámbito de su competencia, o de no tener facultades para ello le diera el trámite condigno.

35. Advertiendo que la Juez responsable apoyó el auto de doce de marzo de dos mil dieciocho, en la tesis aislada del Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito de rubro: "RECURSOS. PROCEDE LA PREVENCIÓN PARA QUE SE PRECISE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN CUANDO SIMULTÁNEAMENTE SE

INTERPONEN LOS QUE LA LEY ESTABLECE.", señaló no compartirla y ordenó denunciar la contradicción de tesis.

36. QUINTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

37. El examen de las ejecutorias contendientes permite establecer que **sí** existe la contradicción de tesis.

38. Se llega a esa conclusión, porque como puede observarse de la síntesis de consideraciones de las resoluciones respectivas, en los respectivos contextos de su estudio, ambos Tribunales Colegiados hicieron un pronunciamiento jurídico en relación con un tema específico: *si es válido o no formular prevención al justiciable, cuando éste ha planteado dos diversos recursos ordinarios (revocación y apelación) contra una determinación judicial emitida en el juicio, para que elija cuál de esos recursos es su voluntad que prevalezca, a efecto de que sea proveído por el juzgador.*

39. En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, en la ejecutoria de la improcedencia ***** , en un pronunciamiento sustancial que tuvo por objeto *justificar* una prevención hecha por la autoridad responsable en ese sentido y desestimar los agravios del recurrente en los que controvertía esa prevención, sostuvo: que adversamente a lo que alegaba el recurrente, no se trataba de que la autoridad estuviera eludiendo su deber de proveer a lo solicitado, ni de que pretendiera sustituirse a la parte afectada exigiendo precisar el medio de impugnación adecuado, sino que se trataba de cumplir lo que la ley procesal prevenía en torno a la responsabilidad de impugnar las resoluciones a través de los recursos que se establecían contra ellas, pero no haciendo valer todos los recursos en un solo acto, sino sólo el que correspondiera dependiendo de la naturaleza de la resolución controvertida, para estar en aptitud de proveer conforme a derecho, pues de razonar en el sentido de que las partes pudieran hacer uso simultáneo de los recursos contra un acto, se llegaría al absurdo de considerar innecesarios los requisitos y condiciones que para cada recurso preveía la ley procesal, dejando al arbitrio de la autoridad la decisión sobre cuál recurso de los interpuestos era el idóneo, por lo que no tenía razón el recurrente.

40. Mientras que el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en una situación jurídica igual, consideró que el proveído en que se formuló prevención al justiciable para que precisará cuál de los dos recursos ordinarios que planteó contra el mismo auto debía prevalecer a efecto de que

fuera acordado por la autoridad, resultaba inconstitucional, pues estimó que si el interesado ya había manifestado su voluntad planteando ambos recursos, correspondía al deber y facultades del Juez responsable proveer a dichos recursos como en derecho correspondiera, admitiendo el que resultara procedente y desechando el que no lo fuera, porque ello era lo conducente conforme a los principios de derecho que invocó y era lo congruente con el derecho de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 constitucional, entre otras consideraciones y no prevenir al promovente para que se decidiera por uno de ellos.

41. De modo que en ese punto concreto, es claro que ambos órganos colegiados se refirieron a un mismo tema jurídico y sostuvieron decisiones contradictorias.

42. Sin que resulte un obstáculo para la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que el primero de los Tribunales Colegiados referidos, emitió su pronunciamiento en un recurso de revisión interpuesto contra el proveído *que desechó la demanda de un juicio de amparo indirecto* intentado contra un proveído dictado dentro del juicio de origen, en el marco de análisis de la procedencia del juicio de amparo y el segundo de los Tribunales Colegiados se pronunció sobre el tema al resolver el fondo de un *juicio de amparo directo* intentado contra una determinación definitiva que puso fin a un juicio (un auto de desechamiento de la demanda del proceso natural).

43. Ello, porque **lo relevante para esta contradicción es que**, el primero de dichos órganos colegiados, luego de haber sentado sus consideraciones sobre la improcedencia del juicio de amparo por no ser el reclamado un acto de imposible reparación en su estudio, también se ocupó de hacer un pronunciamiento sustancial, ajeno propiamente al tema de la procedencia del amparo, en el que respondió de fondo a la argumentación del recurrente y postuló su consideración jurídica *sobre la legalidad de la prevención* que formuló la Juez responsable para que el justiciable (quejoso) optara por uno de los dos recursos ordinarios planteados, a efecto de que se proveyera sobre el mismo. Mientras que el diverso órgano colegiado, en su estudio de fondo de la litis constitucional, precisamente se ocupó del mismo tópico, considerando que esa prevención no es constitucional y que el Juez debe proveer a ambos recursos como corresponda en derecho; siendo estas consideraciones de ambos colegiados, las que generan el tema de contradicción aquí advertido.

44. Por otra parte, debe decirse también que no es obstáculo para admitir la existencia de la contradicción de tesis, que el entonces Segundo Tri-

bunal Colegiado del Cuarto Circuito, haya emitido su resolución el veintiséis de marzo de mil novecientos noventa (hace veintinueve años), bajo la vigencia de las normas del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León en materia de recursos (concretamente, la revocación y la apelación), y que en la actualidad, algunas de esas normas hayan sido reformadas; puesto que, de un examen de la legislación adjetiva vigente en aquella época, y la vigente en esta fecha en el mismo código, en relación con los recursos de revocación y de apelación, se observa que el problema materia de la contradicción de tesis **subsiste aun bajo la regulación procesal actual**, pues ni en las reglas procesales vigentes en mil novecientos noventa, ni en las vigentes al día de hoy, se prevé alguna norma que expresamente prohíba o permita la interposición simultánea de dos recursos ordinarios contra la misma resolución judicial, o alguna que establezca cómo debe proceder el juzgador en caso de que se le planteen dos recursos ordinarios contra una misma determinación judicial, sino que, el problema jurídico en cuestión requiere ser resuelto a través de la integración del sistema de recursos; de modo que pese a la antigüedad de una de las ejecutorias contendientes, el estudio del punto de contradicción no es ocioso, sino de utilidad para el orden jurídico nacional y apto para cumplir los fines de la figura.⁸

45. Para advertir las reformas que ha tenido el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León en la regulación de los recursos ordinarios de revocación y de apelación y que al margen de ellas, la cuestión que se impone resolver no está regulada, se plasma el siguiente cuadro comparativo:

⁸ Al respecto, a contrario sensu, es ilustrativo el criterio de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. CARECE DE MATERIA LA DENUNCIA SI LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA QUEDÓ DEFINIDA POR UNA REFORMA A LA LEY Y RESULTA MUY REMOTO QUE DE ESTABLECERSE EL CRITERIO PREVALECIENTE PUDIERA LLEGAR A APLICARSE.—La finalidad de resolver contradicciones de tesis —de acuerdo con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo—, es resguardar el principio de seguridad jurídica, mediante el establecimiento del criterio jurisprudencial que debe prevalecer, sin afectar las situaciones jurídicas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiere contradicción, evitándose con ello que sobre un mismo tema jurídico los diversos órganos jurisdiccionales sigan dictando resoluciones contradictorias. Este objetivo no se logra y, por lo mismo, debe considerarse que la denuncia queda sin materia, cuando las sentencias se dictaron aplicando disposiciones que se derogaron superando la controversia jurídica y ello aconteció con tal antigüedad que resulta muy remoto que se presenten asuntos en que pudiera resultar aplicable el criterio que debiera prevalecer como jurisprudencia de llegarse a definir el problema." (Novena Época. Registro digital: 171214, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, octubre de 2007, materia común, tesis 2a./J. 191/2007, página 238).

<p align="center">Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León.</p> <p align="center">Última reforma publicada en el Periódico Oficial: 21 de enero de 1987.</p>	<p align="center">Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León.</p> <p align="center">Última reforma publicada en el Periódico Oficial Tomo CLV, Número 4-III del 8 de enero de 2018.</p>
<p>Capítulo II De la revocación.</p> <p>"Artículo 419. La revocación sólo procede respecto de los autos que no fueren apelables, así como de los decretos."</p> <p>"Artículo 420. La revocación puede pedirse verbalmente, en el acto de notificarse el auto o decreto, o por escrito dentro del día siguiente a la notificación."</p> <p>"Artículo 421. La promoción se hará saber a las otras partes para que dentro de tres días contesten y transcurrido este término, sin más trámite, dentro de otros tres días, el Juez o tribunal resolverá lo procedente."</p> <p>"Artículo 422. Contra el auto en que se decida si se concede o no la revocación no se admitirá recurso alguno."</p>	<p>Capítulo II De la revocación.</p> <p>"Artículo 419. La revocación sólo procede respecto de los autos que no fueren apelables, así como de los decretos."</p> <p>"Artículo 420. La revocación puede pedirse verbalmente, en el acto de notificarse el auto o decreto, o por escrito dentro del día siguiente a la notificación."</p> <p>"Artículo 421. La promoción se hará saber a las otras partes para que dentro de tres días contesten y transcurrido este término, sin más trámite, dentro de otros tres días, el Juez o tribunal resolverá lo procedente."</p> <p>"Artículo 422. Contra el auto en que se decida si se concede o no la revocación no se admitirá recurso alguno."</p>
<p>Capítulo III De la apelación.</p> <p>"Artículo 423. La apelación es el recurso que tiene por objeto que el</p>	<p>Capítulo III De la apelación.</p> <p>(Reformado, P.O. 14 de enero de 2005)</p> <p>"Artículo 423. La apelación es el recurso que tiene por objeto que el</p>

tribunal de segunda instancia confirme, revoque o modifique, a solicitud de parte agraviada, las resoluciones dictadas en la de primera."

"Artículo 424. Todo el que haya sido parte en un juicio y conserve este carácter puede apelar de las resoluciones por las que se considere agraviado, salvo los casos determinados por la ley."

"Artículo 425. El apoderado podrá apelar y continuar el recurso aunque el poder no tenga cláusula especial para ello. Podrá apelar también el abogado que esté autorizado para oír notificaciones, pero no podrá continuar el recurso."

"Artículo 426. El recurso debe interponerse ante el Juez que pronunció la resolución, ya verbalmente en el acto de la notificación, ya dentro de tres días si fuere auto o sentencia interlocutoria, o dentro de cinco si se tratare de definitiva."

tribunal de segunda instancia confirme, revoque o modifique las resoluciones dictadas en la primera, y en su caso, analice la violación procesal sostenida, decretando la reposición del procedimiento, todo ello a solicitud de la parte agraviada, con excepción de lo dispuesto en los artículos 441 y 446 de este código."

"Artículo 424. Todo el que haya sido parte en un juicio y conserve este carácter puede apelar de las resoluciones por las que se considere agraviado, salvo los casos determinados por la ley."

"Artículo 425. El apoderado podrá apelar y continuar el recurso aunque el poder no tenga cláusula especial para ello. Podrá apelar también el abogado que esté autorizado para oír notificaciones, pero no podrá continuar el recurso."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 426. El recurso de apelación debe interponerse por escrito ante el Juez que pronunció la resolución impugnada, expresando los agravios que considere le causa la resolución recurrida.

(Adicionado, P.O. 14 de enero de 2005)

"Dentro de los agravios propuestos debe indicarse con claridad la causa de pedir, mediante el señalamiento de la lesión o del perjuicio que las respectivas consideraciones de la resolución provocan, así como

<p>"Artículo 427. Interpuesta la apelación en tiempo hábil, el Juez admitirá o negará el recurso sin sustanciación alguna."</p> <p>"Artículo 428. La apelación puede admitirse en el efecto devolutivo y en el suspensivo, o únicamente en el primero."</p> <p>"Artículo 429. Salvo los casos expresamente determinados en la ley la apelación sólo es admisible en el efecto devolutivo."</p> <p>"Artículo 430. Los autos sólo son apelables cuando la ley lo disponga expresamente y además cuando lo fuere la sentencia definitiva del juicio en que se dicte."</p>	<p>los motivos que generen esa afectación.</p> <p>"Las apelaciones es que se interpongan contra autos o interlocutorias deberán hacerse valer en el término de cinco días, y las que se interpongan contra sentencias definitivas dentro del plazo de nueve días."</p> <p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)</p> <p>"Artículo 427. Interpuesta la apelación en tiempo hábil, el Juez la admitirá sin sustanciación alguna si fuere procedente, siempre que en el escrito se hayan hecho valer los agravios respectivos; ordenando dar vista con el mismo a la contraparte, para que en el término de tres días conteste los agravios si se tratare de auto o sentencia interlocutoria, y de seis días si se tratare de sentencia definitiva. Debiéndose remitir los escritos originales del apelante y en su caso de la contraparte, procediéndose como se ordena en los artículos 434 y 439 de este código."</p> <p>"Artículo 428. La apelación puede admitirse en el efecto devolutivo y en el suspensivo, o únicamente en el primero."</p> <p>"Artículo 429. Salvo los casos expresamente determinados en la ley la apelación sólo es admisible en el efecto devolutivo."</p> <p>"Artículo 430. (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)</p>
--	--

"Artículo 431. Las interlocutorias son apelables cuando esta ley lo disponga expresamente o cuando lo fuere la sentencia definitiva del juicio en que se dicten."

(Reformado, P.O. 2 de marzo de 1981)
"Artículo 432. La apelación contra las sentencias definitivas, procederá en los negocios de la competencia de los Jueces de Primera Instancia."

"Artículo 433. La apelación admitida en ambos efectos, suspende desde luego la ejecución de la resolución recurrida, hasta que ésta cause ejecutoria; y, entre tanto, sólo podrán dictarse las resoluciones que se refieran a la administración, custodia o conservación de bienes embargados o intervenidos judicialmente siempre que la apelación no verse sobre alguno de estos puntos."

"Artículo 434. La apelación admitida sólo en el efecto devolutivo no suspende la ejecución ni efectos de la resolución recurrida; y si ésta es sentencia definitiva, se dejará en el juzgado para ejecutarla, copia certificada de ella y de las demás constancias que el Juez estima necesarias, remitiéndose desde luego los autos originales al tribunal de apelación. Si es auto o interlocutoria, se remitirá al tribunal testimonio de las constancias que el apelante señale como conducentes, en el que se agregarán las que designe el colitante, o las que estime nece-

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)
"Artículo 431. Las interlocutorias y los autos son apelables cuando esta ley lo disponga expresamente y lo fuere la sentencia definitiva del juicio en que se dicten."

(Reformado, P.O. 2 de marzo de 1981)
"Artículo 432. La apelación contra las sentencias definitivas, procederá en los negocios de la competencia de los Jueces de Primera Instancia."

"Artículo 433. La apelación admitida en ambos efectos, suspende desde luego la ejecución de la resolución recurrida, hasta que ésta cause ejecutoria; y, entre tanto, sólo podrán dictarse las resoluciones que se refieran a la administración, custodia o conservación de bienes embargados o intervenidos judicialmente siempre que la apelación no verse sobre alguno de estos puntos."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)
"Artículo 434. La apelación admitida sólo en el efecto devolutivo no suspende la ejecución ni efectos de la resolución recurrida; y si ésta es sentencia definitiva, se dejará en el juzgado para ejecutarla, copia certificada de ella y de las demás constancias que el Juez considere necesarias, remitiéndose desde luego los autos originales al tribunal de apelación.

"Si es auto o interlocutoria, se remitirá al tribunal testimonio de las constancias que estime necesarias el Juez."

sarias el Juez. Esto se observará en el caso de que el apelante no prefiera esperar la remisión de los autos originales cuando guarden estado."

"Artículo 435. Si en el caso del artículo anterior, el apelante no señalar las constancias al interponer el recurso, se tendrá por no interpuesto. Si dentro del término de tres días a contar de la fecha en que se admita el recurso, el colitigante no hace el señalamiento a que se refiere dicho artículo, se remitirá el testimonio con las constancias señaladas por el apelante y con las que estime necesarias el Juez."

"Artículo 436. Para ejecutar la sentencia o auto en el caso del artículo 434 se otorgará previamente caución que podrá consistir:

"I. En depósito de dinero efectivo;

"II. En hipoteca sobre bienes bastantes a juicio del Juez, ubicados dentro del territorio del estado;

"III. En fianza, en la que deberán renunciarse los beneficios de orden y excusión.

"La caución otorgada por el actor comprenderá la devolución de la cosa o cosas que debe percibir, sus frutos e intereses y la indemnización de daños y perjuicios, si la resolución se revoca. El Ministerio Público y el acreedor alimentista no están obligados a prestar la caución a que este artículo se refiere.

"Artículo 435." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 436. Para ejecutar la sentencia o auto en el caso del artículo 434 se otorgará previamente caución que podrá consistir:

"I. En depósito de dinero efectivo.

"II. En hipoteca sobre bienes bastantes a juicio del Juez, ubicados dentro del territorio del estado.

"III. En fianza, en la que deberán renunciarse los beneficios de orden y excusión.

"La caución otorgada por el actor comprenderá la devolución de la cosa o cosas que debe percibir, sus frutos e intereses y la indemnización de daños y perjuicios, si la resolución se revoca. El Ministerio Público y el acreedor alimentista no están obligados a prestar la caución a que este artículo se refiere.

"El demandado puede otorgar la caución señalada en este artículo, para evitar la ejecución de la sentencia o auto que indica el artículo 434, la que comprenderá el pago de lo juzgado y sentenciado y gastos erogados por el ejecutante en el caso de los párrafos anteriores. Tal derecho no lo tendrá el deudor alimentista.

"En los juicios sin interés pecuniario, el señalamiento de la caución quedará al criterio del Juez."

"Artículo 437. Si la resolución constatare de varias proposiciones, puede consentirse respecto de unas y apelarse respecto de otras. En este caso, la segunda instancia versará sólo sobre las proposiciones apeladas."

"Artículo 438. La parte que obtuvo puede adherirse a la apelación interpuesta dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación. En este caso la adhesión al recurso sigue la suerte de éste."

"El demandado puede otorgar la caución señalada en este artículo, para evitar la ejecución de la sentencia o auto que indica el artículo 434, la que comprenderá el pago de lo juzgado y sentenciado y gastos erogados por el ejecutante en el caso de los párrafos anteriores. Tal derecho no lo tendrá el deudor alimentista.

"En los juicios sin interés pecuniario, el señalamiento de la caución quedará al criterio del Juez."

(Adicionado, P.O. 21 de julio de 1997)

"En asuntos del orden familiar, y salvo los casos de excepción regulados por este código, no se procederá a la ejecución de las sentencias hasta que causen ejecutoria."

"Artículo 437. Si la resolución constatare de varias proposiciones, puede consentirse respecto de unas y apelarse respecto de otras. En este caso, la segunda instancia versará sólo sobre las proposiciones apeladas."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 438. La parte que venció puede adherirse a la apelación interpuesta dentro de los tres días siguientes a la admisión del recurso, expresando los razonamientos tendientes a mejorar las consideraciones vertidas por el Juez en la resolución de que se trata. Con dicho escrito se dará vista a la contraria para que en igual plazo manifieste lo que a su derecho corresponda. En este caso

"Artículo 439. Admitida la apelación en ambos efectos el Juez, dentro de cuarenta y ocho horas, remitirá los autos al tribunal de apelación. Si el recurso sólo se ha admitido en el efecto devolutivo se observará lo dispuesto en el artículo 436.

"Si antes de hacer la remisión de que habla este artículo se desistiere el apelante, el Juez de los autos lo tendrá por desistido continuándose la secuela del juicio."

"Artículo 440. Si el tribunal de apelación reside en lugar distinto de aquel en que se pronunció la sentencia, las partes al notificarles la admisión del recurso, deberán designar domicilio en la residencia de este mismo tribunal, para los efectos del artículo 451."

"Artículo 441. Cuando se haya admitido la apelación sólo en el efecto devolutivo y se crea que procede en ambos efectos, el apelante al ser notificado de la radicación de los autos ante el superior o dentro de los dos días siguientes, promoverá la resolución de este incidente."

la adhesión al recurso sigue la suerte de éste."

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 439. Admitida la apelación en ambos efectos, el Juez remitirá los autos originales dentro de los siguientes tres días, citando a las partes para que comparezcan al tribunal de alzada. Si el recurso sólo se ha admitido en el efecto devolutivo se observará lo dispuesto en los artículos 434 y 436.

"Si antes de hacer la remisión de que habla este artículo se desistiere el apelante, el Juez de los autos lo tendrá por desistido continuándose la secuela del juicio."

"Artículo 440. Si el tribunal de apelación reside en lugar distinto de aquel en que se pronunció la sentencia, las partes al notificarles la admisión del recurso, deberán designar domicilio en la residencia de este mismo tribunal, para los efectos del artículo 451."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 441. En el caso de que el apelante omitiera expresar agravios al interponer el recurso de apelación, se tendrá por no interpuesto y quedará firme la resolución impugnada.

"Si no se presentara apelación en contra de la sentencia definitiva, se entenderán consentidas las resoluciones y autos que hubieren sido apelados durante el procedimiento.

<p>"Artículo 442. De este incidente se correrá traslado por tres días al coligante, y pasado este término, se citará para resolución que se pronunciará dentro de otros tres días. Si se declarase admisible el recurso en ambos efectos, se prevendrá al Juez de los autos que los remita originales, si no hubieren sido remitidos en virtud de lo dispuesto en el artículo 434."</p> <p>"Artículo 443. Si el que obtuvo sentencia favorable quiere impugnar la admisión del recurso, porque no lo considera procedente o porque habiéndose concedido en ambos efectos sostenga que solamente deba admitirse en el devolutivo, puede hacerlo dentro de los dos días siguientes al de la notificación del auto en que se les haga saber a las partes la radicación del recurso ante el superior. Este incidente se substanciará en los términos que el anterior."</p>	<p>(Reformado, P.O. 06 de junio de 2007)</p> <p>"No obstante lo dispuesto anteriormente, en los procedimientos relacionados con derechos de menores o incapaces y en los demás asuntos del orden familiar se suplirá la deficiencia de la queja. Lo mismo se observará también tratándose de alimentos, cuando la parte apelante sea la acreedora alimentista. En estos casos se remitirán al Tribunal Superior de Justicia el testimonio o los autos originales, según sea la resolución impugnada, aunque no se formulen agravios."</p> <p>"Artículo 442." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)</p> <p>"Artículo 443." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)</p>
--	---

"Artículo 444. Si se declara inadmisibles la apelación, se devolverán los autos al inferior, con el testimonio de la resolución para que ejecute la sentencia, o continúe el procedimiento, en su caso."

"Artículo 445. Si se reclama (sic) que procede la apelación tal como fue admitida, se impondrá al que promovió el incidente una multa de diez a quinientos pesos, y seguirá su curso legal la segunda instancia."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1979)

"Artículo 446. Notificadas las partes de que se han recibido los autos o testimonio, en la Sala que ha de conocer el recurso o resueltos los incidentes a que se refieren los artículos anteriores, el apelante, dentro de seis días, expondrá los agravios que en su concepto le cause la resolución recurrida, expresando clara y sucintamente los puntos de hecho y de derecho en que se funde cada agravio.

"Si no se hubiere formulado ningún agravio se declarará desierto el recurso, a petición de parte.

"Sin embargo, en los procedimientos relacionados con derechos de menores o incapaces, se suplirá la deficiencia de la queja. Lo mismo se observará tratándose de alimentos, cuando la parte apelante sea la creadora (sic) alimentista."

"Artículo 444." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 445." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 446. Llegados los autos o el testimonio, en su caso, al superior, éste dentro de los tres días siguientes dictará providencia en la que decidirá si la apelación fue interpuesta en tiempo y calificará, si se confirma o no el grado en que se admitió por el inferior. De encontrarlo ajustado a derecho lo hará saber, y citará a las partes en el mismo auto para oír sentencia, misma que se pronunciará dentro del plazo de ocho días si se tratare de auto o interlocutoria y de quince días si se tratare de sentencia definitiva, contados a partir de la citación para sentencia. Sólo cuando hubiere necesidad de que el superior examine expediente que excedieren de cien fojas podrá disfrutar de quince días más para pronunciar resolución.

"Declarada inadmisibles la apelación, se devolverán los autos al inferior, revocada la calificación, se procederá en consecuencia.

<p>"Artículo 447. Del escrito de expresión de agravios se correrá traslado a la parte contraria por el término de seis días."</p> <p>(Reformado, P.O. 1o. de febrero de 1975)</p> <p>"Artículo 448. Evacuado el traslado de que se habla o transcurrido el término para realizarlo, previa certificación de la Secretaría, la Sala dictará resolución, que se pronunciará dentro de quince días, si la apelación fuere de sentencia definitiva o dentro de cinco días si fuere de interlocutoria o de auto."</p> <p>"Artículo 449. No es admisible prueba alguna en la segunda instancia, salvo lo dispuesto en el artículo 233, y por tanto el Superior Tribunal, sólo tiene como función examinar el procedimiento del inferior, para decidir si la sentencia por éste pronunciada estima debidamente los hechos probados y aplica exactamente el derecho.</p>	<p>(Reformado, P.O. 06 de junio de 2007)</p> <p>"En los procedimientos relacionados con derechos de menores, o incapaces y demás del orden familiar, se suplirá la deficiencia de la queja. Lo mismo se observará tratándose de alimentos, cuando la parte apelante sea la acreedora alimentista."</p> <p>"Artículo 447." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)</p> <p>"Artículo 448." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)</p> <p>(Reformado, P.O. 14 de enero de 2005)</p> <p>"Artículo 449. En los escritos de expresión de agravios y contestación de los mismos, tratándose de apelación de sentencia definitiva, las partes deberán ofrecer pruebas sólo para el caso a que se refiere el artículo 233. Para recibir las pruebas se abrirá una dilación probatoria de diez días. En la sentencia de segundo grado, el Tribunal Superior hará la valoración correspondiente de las pruebas que ante él se desahoguen.</p>
--	---

"Para recibir las pruebas en el caso anterior, se abrirá una dilación probatoria de diez días."

"Artículo 450. En cualquier estado de la segunda instancia podrá separarse de la apelación el que la haya interpuesto, siendo de su cuenta el pago de las costas, gastos, daños y perjuicios que causare a su contrario. El tribunal hará de plano la declaración."

"Artículo 451. Todas las notificaciones de la segunda instancia, se harán en la forma que previenen los artículos 75 y 76, excepción hecha de las sentencias que se notificarán personalmente, si las partes tienen designado domicilio."

(Reformado, P.O. 1 de enero de 1982)
"Artículo 452. La revisión de las sentencias recaídas en los casos y procedimientos señalados en el artículo 956, de este código y sobre nulidad de matrimonio por las causas expresadas en los artículos 241, 242 y 248 a 251 del Código Civil, abre de oficio la Segunda Instancia con intervención del Ministerio Público. Y aunque las partes no expresaren agravios la Sala de lo Familiar examinará la lega-

"El Tribunal Superior al resolver el recurso de apelación, tiene como función examinar el procedimiento del inferior de acuerdo a los agravios, para decidir si la sentencia por éste pronunciada valora debidamente los hechos probados y aplica exactamente el derecho, con excepción de lo dispuesto en los artículos 441 y 446 de este código."

"Artículo 450. En cualquier estado de la segunda instancia podrá separarse de la apelación el que la haya interpuesto, siendo de su cuenta el pago de las costas, gastos, daños y perjuicios que causare a su contrario. El tribunal hará de plano la declaración."

(Reformado, P.O. 22 de junio de 2007)

"Artículo 451. Las notificaciones que se practiquen a las partes dentro del juicio en la segunda instancia, se harán en la forma prevista por los artículos 75 y 76, debiendo ser personales la del primer auto que se dicte y la de la sentencia definitiva o interlocutoria que se pronuncie."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)
"Artículo 452. La revisión de las sentencias recaídas en los casos y procedimientos señalados en el artículo 956 de este código y sobre nulidad de matrimonio por las causas expresadas en los artículos 241, 242 y 248 a 251 del Código Civil, abre de oficio la segunda instancia con intervención del Ministerio Público. Y aunque las partes no expresaren agravios, la Sala de lo Familiar examinará la lega-

<p>lidad de la sentencia de Primera Instancia, observándose en lo conducente las formalidades previstas por el artículo 448 de este código, quedando entre tanto sin ejecutarse aquélla."</p>	<p>lidad de la sentencia de primera instancia, observándose en lo conducente las formalidades previstas por el artículo 446 de este código, quedando entre tanto sin ejecutarse aquélla."</p>
---	---

46. Del análisis de las normas del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León relativas a los recursos de revocación y de apelación en vigor en el año de mil novecientos noventa y las ahora vigentes del mismo ordenamiento, se puede advertir que por lo que hace al recurso de revocación los dispositivos que lo regulan *no han cambiado*; y por lo que ve a la apelación, las reformas y derogaciones que han tenido algunos preceptos, de ningún modo hacen inviable el estudio de fondo de la contradicción de tesis, pues pese a los cambios legislativos relacionados con la tramitación y resolución de la apelación, lo cierto es que, el ordenamiento, antes y ahora, como se indicó, no contempla una norma en la que se establezca expresamente una prohibición o una permisión para la presentación simultánea de dos recursos contra una misma resolución, o alguna que establezca cómo debe proceder el juzgador en caso de que se le planteen dos recursos contra una misma determinación, por lo que, subsiste la necesidad de que se realice una integración del sistema para poder llegar a una respuesta al respecto, que guíe a los órganos jurisdiccionales de dicha entidad federativa, de presentarse ese supuesto fáctico en la actualidad.

47. Por otro lado, ha de advertirse también que el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León vigente, contempla la regulación de los recursos de revocación y de apelación, con algunas diferencias respecto de la regulación de esos mismos recursos en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco vigente, aplicado en la otra ejecutoria contendiente.

48. Sin embargo, tampoco esas diferencias devienen relevantes para excluir la existencia de la contradicción de tesis, pues como se verá en el siguiente cuadro, se refieren a aspectos de la sustanciación y resolución de esos recursos que, por una parte, no resuelven el problema jurídico que aquí se impone dilucidar, pues el código adjetivo civil jalisciense tampoco prevé una norma que expresamente prohíba o permita la presentación concomitante de los dos referidos recursos o alguna que establezca cómo debe proceder el juzgador en caso de que se le planteen dos recursos contra una misma determinación, sino que también se impone una interpretación y/o integración del sistema para establecer la respuesta adecuada y por otra parte, tales diferencias normativas tampoco impiden que se adopte un mismo criterio de solución, pues las premisas de que se partirá, como se verá en el apartado de estudio siguiente, son asequibles conforme a ambas legislaciones procesales civiles.

<p>Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León.</p> <p>Última reforma publicada en el Periódico Oficial Tomo CLV, Número 4-III del 8 de enero de 2018.</p>	<p>Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco</p> <p>Última reforma publicada en el Periódico Oficial: 1 de septiembre de 2018.</p>
	<p>Título séptimo. De los recursos y revisión de oficio.</p> <p>(Reformada su denominación, P.O. 31 de diciembre de 1994) Capítulo I.</p> <p>Disposiciones generales.</p> <p>(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994) "Artículo 422. En los juicios y procedimientos regulados por este código, para impugnar las resoluciones judiciales o los actos procesales, sólo se concederán los recursos de revocación, apelación y queja."</p> <p>(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994) "Artículo 423. El Juez o tribunal no puede revocar, variar o modificar sus resoluciones, sino en los casos que conforme a este código lo permita y mediante la interposición del recurso correspondiente en la forma y términos previstos en el mismo."</p> <p>(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994) "Artículo 424. Los recursos de revocación y apelación, tendrán por efecto el que se confirmen, revoquen o modifiquen las resoluciones impugnadas; y el recurso de queja, que se</p>

confirmen o revoquen los actos procesales efectuados con exceso o defecto en la ejecución de una resolución."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 425. Los recursos sólo podrán hacerse valer, por las partes de un juicio o procedimiento, por los terceros que hayan salido a juicio y los demás interesados a quienes perjudique la resolución judicial o los actos procesales efectuados con exceso o defecto en la ejecución de una resolución judicial; deberán presentarse ante o por conducto de la autoridad que señale este código, en la forma y dentro de los términos previstos en el mismo. En los recursos siempre deberá alegarse y comprobarse el interés en el juicio o procedimiento y el perjuicio que cause la resolución o acto procesal.

"El que promueva un recurso puede desistirse del mismo hasta antes de que se resuelva. Dicho desistimiento produce como efecto, la pérdida de dicho derecho y la firmeza del acto o resolución impugnada."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 426. Si los autos o sentencias constarán de varios puntos resolutive, pueden consentirse respecto de unos y recurrirse respecto de otros. En este caso la instancia versará sólo sobre las decisiones recurridas. Cuando sean varias consideraciones que

sustenten el sentido de una resolución, deberán atacarse las mismas en su totalidad.

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 427. Los recursos deben interponerse por escrito en el cual se deberá:

"I. Precisar la resolución o acto procesal impugnado, así como la autoridad judicial y el juicio o procedimiento de donde emane;

"II. Expresar los agravios que le causen, entendiéndose como tales, aquellos razonamientos relacionados con las circunstancias de hecho, en un caso jurídico determinado, que tiendan a demostrar y puntualizar la violación o la inexacta interpretación de la ley. Bastará la enumeración sencilla que haga la parte, de los errores y violaciones de derecho que en su concepto se cometieron en la resolución para tener por expresados los agravios;

"III. Señalar y en su caso aportar, las constancias necesarias que comprueben tanto la existencia, como la ilegalidad del fallo o acto combatido;

"IV. Exhibir una copia del escrito para correr traslado del mismo a cada una de las otras partes interesadas;

(F. De E., P.O. 26 de enero de 1995)

"V. Abstenerse de denostar a la autoridad, de lo contrario quedará sujeto a la sanción prevista en el artículo 72 de este código;

"VI. Señalar domicilio para recibir notificaciones en segunda instancia.

(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2014)

"En materia familiar, cuando sea en beneficio de personas menores de edad, o incapaces, o personas con discapacidad, el tribunal de apelación deberá suplir la deficiencia de los conceptos de agravio expresados."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 428. Si el escrito en que se haga valer un recurso no satisface los requisitos establecidos en las fracciones I y III del artículo inmediato anterior o es extemporáneo, el juzgador ante o por conducto del cual se interponga, lo desechará de plano, sin sustanciación alguna.

"El fallo que resuelva o deseche los recursos es irrecurrible y trae como efecto que la resolución o acto recurrido quede firme.

"La parte contraria desde que tenga conocimiento de los agravios formulados por el recurrente y hasta antes de resolverse un recurso, podrá alegar en relación al mismo lo que a su derecho corresponda."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 429. Ningún recurso tendrá efectos suspensivos, sino (sic) está expresamente previsto en esta ley."

	<p>(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)</p> <p>"Artículo 430. La autoridad judicial al conocer y resolver los recursos, salvo los casos que la ley permita el estudio o revisión oficiosa, y además de las establecidas en este código, observará las siguientes reglas:</p> <p>"I. Examinará y decidirá en forma conjunta o separada, todos los agravios alegados contra la resolución o acto procesal recurrido, exceptuándose el caso en que uno sólo resulte preponderante;</p> <p>"II. En vista de los agravios expresados, sólo tomará en consideración, las acciones, excepciones, pruebas y cuestiones debatidas en forma previa y oportuna;</p> <p>"III. Resolverá con plenitud de jurisdicción las cuestiones omitidas en la resolución o acto impugnado, reclamadas en los agravios, corrigiéndolas por sí mismo;</p> <p>"IV. Los recursos de la misma naturaleza interpuestos contra una misma resolución por personas distintas, deberán estudiarse y decidirse en un mismo fallo."</p>
<p>Capítulo II De la revocación.</p> <p>"Artículo 419. La revocación sólo procede respecto de los autos que no fueren apelables, así como de los decretos."</p>	<p>Capítulo II. De la revocación.</p> <p>(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)</p> <p>"Artículo 431. Procede el recurso de revocación contra los autos de pri-</p>

<p>"Artículo 420. La revocación puede pedirse verbalmente, en el acto de notificarse el auto o decreto, o por escrito dentro del día siguiente a la notificación."</p> <p>"Artículo 421. La promoción se hará saber a las otras partes para que dentro de tres días contesten y transcurrido este término, sin más trámite, dentro de otros tres días, el Juez o tribunal resolverá lo procedente."</p> <p>"Artículo 422. Contra el auto en que se decida si se concede o no la revocación no se admitirá recurso alguno."</p>	<p>mera y segunda instancia, con excepción de los que conforme a este código admitan el recurso de apelación en su contra, sean irrecurribles o decretos de mero trámite."</p> <p>(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)</p> <p>"Artículo 432. El recurso de revocación deberá interponerse ante el Juez o tribunal que dicte la resolución que cause agravio, dentro de los tres días siguientes al que se le notifique al perjudicado o tenga conocimiento de la misma."</p> <p>Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)</p> <p>"Artículo 433. La revocación se substanciará y resolverá siempre de plano. La resolución que decida el recurso de revocación es irrecurrible."</p>
<p>Capítulo III De la apelación.</p> <p>(Reformado, P.O. 14 de enero de 2005)</p> <p>"Artículo 423. La apelación es el recurso que tiene por objeto que el tribunal de segunda instancia confirme, revoque o modifique las resoluciones dictadas en la primera, y en su caso, analice la violación procesal sostenida, decretando la reposición del procedimiento, todo ello a solicitud de la parte agraviada, con excepción de lo dispuesto en los artículos 441 y 446 de este código."</p> <p>"Artículo 424. Todo el que haya sido parte en un juicio y conserve este</p>	<p>Capítulo III. De la apelación.</p> <p>(Reformado, P.O. 11 de octubre de 2016)</p> <p>"Artículo 434. Sólo se admitirá el recurso de apelación en los negocios cuyo monto exceda del importe de setecientos veinte veces el valor diario de la unidad de medida y actualización."</p> <p>(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)</p> <p>"Artículo 435. Procede el recurso de apelación:</p> <p>"I. Contra las resoluciones que de- sechen o tengan por no interpuesta</p>

carácter puede apelar de las resoluciones por las que se considere agravado, salvo los casos determinados por la ley."

"Artículo 425. El apoderado podrá apelar y continuar el recurso aunque el poder no tenga cláusula especial para ello. Podrá apelar también el abogado que esté autorizado para oír notificaciones, pero no podrá continuar el recurso."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 426. El recurso de apelación debe interponerse por escrito ante el Juez que pronunció la resolución impugnada, expresando los agravios que considere le causa la resolución recurrida."

(Adicionado, P.O. 14 de enero de 2005)

"Dentro de los agravios propuestos debe indicarse con claridad la causa de pedir, mediante el señalamiento de la lesión o del perjuicio que las respectivas consideraciones de la resolución provocan, así como los motivos que generen esa afectación.

"Las apelaciones que se interpongan contra autos o interlocutorias deberán hacerse valer en el término de cinco días, y las que se interpongan contra sentencias definitivas dentro del plazo de nueve días."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 427. Interpuesta la apelación en tiempo hábil, el Juez la admitirá

una demanda, reconvención o contestación de demanda principal o reconvencional;

"II. Contra las resoluciones que nieguen o desconozcan la personalidad, capacidad o representación a cualesquiera de las partes, o interesados en un juicio o procedimiento;

"III. Contra las resoluciones que pongan fin a un juicio o procedimiento, haciendo imposible la prosecución del mismo;

"IV. Contra los autos que tengan fuerza de definitivos. Se dice que el auto tiene fuerza de definitivo cuando causa un gravamen irreparable en la sentencia;

"V. Contra las sentencias definitivas de primera instancia;

"VI. Contra las resoluciones que aprueben o reprueben remates;

"VII. Contra los demás autos y resoluciones que por disposición expresa de esta ley, admitan este recurso."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 436. No puede apelar la parte que obtenga todo lo que pidió, pero la que venció puede adherirse a la apelación interpuesta al notificársele su admisión o dentro de los cinco días siguientes a esta notificación. El escrito en que se interponga la apelación adhesiva, en lugar de agravios, se expresarán razones

sin sustanciación alguna si fuere procedente, siempre que en el escrito se hayan hecho valer los agravios respectivos; ordenando dar vista con el mismo a la contraparte, para que en el término de tres días conteste los agravios si se tratare de auto o sentencia interlocutoria, y de seis días si se tratare de sentencia definitiva. Debiéndose remitir los escritos originales del apelante y en su caso de la contraparte, procediéndose como se ordena en los artículos 434 y 439 de este código."

"Artículo 428. La apelación puede admitirse en el efecto devolutivo y en el suspensivo, o únicamente en el primero."

"Artículo 429. Salvo los casos expresamente determinados en la ley la apelación sólo es admisible en el efecto devolutivo."

"Artículo 430." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 431. Las interlocutorias y los autos son apelables cuando esta ley lo disponga expresamente y lo fuere la sentencia definitiva del juicio en que se dicten."

(Reformado, P.O. 2 de marzo de 1981)

"Artículo 432. La apelación contra las sentencias definitivas, procederá en los negocios de la competencia de los Jueces de Primera Instancia."

que hagan ver al Tribunal Superior de segundo grado, argumentos omitidos de fuerza más convincente o de mayor legalidad, en que se debió apoyar el fallo pronunciado a su favor.

"El recurso adhesivo deberá substanciarse y resolverse junto con el principal y sigue la suerte de éste."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 437. El recurso de apelación se interpondrá mediante escrito por conducto del Juez que haya pronunciado la resolución que cause agravio. El término para la interposición del recurso salvo lo especificado en el párrafo siguiente, será de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se le notifique o tenga conocimiento el perjudicado de la resolución recurrida.

"Se exceptúa la apelación contra las sentencias de los Juicios en rebeldía, cuando el demandado fuere emplazado por edictos. En estos casos la apelación será admisible si se presenta dentro de los tres meses que sigan al día de la notificación de la sentencia."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 438. Interpuesta la apelación y exhibidas las copias a que se refiere el artículo 427, el Juez que haya dictado la resolución reclamada, la

"Artículo 433. La apelación admitida en ambos efectos, suspende desde luego la ejecución de la resolución recurrida, hasta que ésta cause ejecutoria; y, entre tanto, sólo podrán dictarse las resoluciones que se refieran a la administración, custodia o conservación de bienes embargados o intervenidos judicialmente siempre que la apelación no verse sobre alguno de estos puntos."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 434. La apelación admitida sólo en el efecto devolutivo no suspende la ejecución ni efectos de la resolución recurrida; y si ésta es sentencia definitiva, se dejará en el juzgado para ejecutarla, copia certificada de ella y de las demás constancias que el Juez considere necesarias, remitiéndose desde luego los autos originales al tribunal de apelación.

"Si es auto o interlocutoria, se remitirá al tribunal testimonio de las constancias que estime necesarias el Juez.

"Artículo 435." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 436. Para ejecutar la sentencia o auto en el caso del artículo 434 se otorgará previamente caución que podrá consistir:

"I. En depósito de dinero efectivo.

"II. En hipoteca sobre bienes bastantes a juicio del Juez, ubicados dentro del territorio del estado.

admitirá sin sustanciación alguna, si la encuentra procedente, expresando si la admite en los efectos devolutivo y suspensivo o sólo en el primero y remitirá juntamente con el escrito de agravios el expediente original o testimonio de constancias señaladas por el apelante, al Supremo Tribunal para que lo turne desde luego a la Sala que corresponda su conocimiento."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 439. Llegados los autos a la Sala correspondiente, ésta resolverá en definitiva sobre la admisión y calificación de grado del recurso, pondrá a disposición de la contraria las copias del escrito de agravios y en el mismo auto citará para sentencia, la que pronunciará dentro de los treinta días siguientes. Si se declara inadmisibile la apelación en el mismo auto ordenará se devuelvan los autos al inferior y declarará ejecutoriada la resolución apelada."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 440. El recurso de apelación se admitirá siempre en el efecto devolutivo, salvo en los siguientes casos en que se admitirá también en el efecto suspensivo:

"I. Cuando se trate de sentencias definitivas;

"II. Cuando se trate de autos que pongan fin a un juicio o procedimiento;

"III. En fianza, en la que deberán renunciarse los beneficios de orden y excusión.

"La caución otorgada por el actor comprenderá la devolución de la cosa o cosas que debe percibir, sus frutos e intereses y la indemnización de daños y perjuicios, si la resolución se revoca. El Ministerio Público y el acreedor alimentista no están obligados a prestar la caución a que este artículo se refiere.

"El demandado puede otorgar la caución señalada en este artículo, para evitar la ejecución de la sentencia o auto que indica el artículo 434, la que comprenderá el pago de lo juzgado y sentenciado y gastos erogados por el ejecutante en el caso de los párrafos anteriores. Tal derecho no lo tendrá el deudor alimentista.

"En los juicios sin interés pecuniario, el señalamiento de la caución quedará al criterio del Juez.

(Adicionado, P.O. 21 de julio de 1997)

"En asuntos del orden familiar, y salvo los casos de excepción regulados por este código, no se procederá a la ejecución de las sentencias hasta que causen ejecutoria."

"Artículo 437. Si la resolución constatare de varias proposiciones, puede consentirse respecto de unas y apelarse respecto de otras. En este caso, la segunda instancia versará sólo sobre las proposiciones apeladas."

"III. En los demás casos en que expresamente lo determine la ley."

(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2014)

"Artículo 441. La apelación admitida en ambos efectos, suspende desde luego el procedimiento y la ejecución de la sentencia o del auto, hasta que éstos causen ejecutoria y, entre tanto, sólo podrán dictarse resoluciones que se refieran a la administración custodia y conservación de bienes embargados o intervenidos judicialmente, así como custodia de personas menores de edad e incapaces y separación de personas, siempre que la apelación no verse sobre alguno de éstos puntos."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 442. La apelación admitida sólo en el efecto devolutivo no suspende el procedimiento, ni la ejecución de las resoluciones; pero si en el juicio en que se interpuso el recurso, se cita para sentencia sin que aquél se hubiere resuelto, no se dictará ésta sino hasta que se reciba el testimonio de la resolución respectiva.

"Si se tratare de auto o de interlocutoria, se remitirá al tribunal copia de las constancias que el apelante señale como conducentes en su escrito de agravios, pudiéndose agregar las que el Juez estime pertinente y la parte contraria considere necesarias.

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)
 "Artículo 438. La parte que venció puede adherirse a la apelación interpuesta dentro de los tres días siguientes a la admisión del recurso, expresando los razonamientos tendientes a mejorar las consideraciones vertidas por el Juez en la resolución de que se trata. Con dicho escrito se dará vista a la contraria para que en igual plazo manifieste lo que a su derecho corresponda. En este caso la adhesión al recurso sigue la suerte de éste.

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 439. Admitida la apelación en ambos efectos, el Juez remitirá los autos originales dentro de los siguientes tres días, citando a las partes para que comparezcan al Tribunal de alzada. Si el recurso sólo se ha admitido en el efecto devolutivo se observará lo dispuesto en los artículos 434 y 436.

"Si antes de hacer la remisión de que habla este artículo se desistiere el apelante, el Juez de los autos lo tendrá por desistido continuándose la secuela del juicio."

"Artículo 440. Si el tribunal de apelación reside en lugar distinto de aquel en que se pronunció la sentencia, las partes al notificarles la admisión del recurso, deberán designar domicilio en la residencia de este mismo tribunal, para los efectos del artículo 451."

"No se ejecutará la sentencia si no se otorga previamente fianza conforme a las reglas siguientes:

"I. La calificación de la idoneidad de la fianza será hecha por el Juez, quien se sujetará, bajo su responsabilidad, a las disposiciones del Código Civil y oyendo previamente al coligante;

"II. La fianza otorgada por el actor comprenderá la devolución de la cosa o cosas que deba percibir, sus frutos e intereses y la indemnización de daños y perjuicios si el superior revoca el fallo;

"III. La otorgada por el demandado comprenderá el pago de lo juzgado y sentenciado y su cumplimiento, en el caso de que la sentencia condene a hacer o a no hacer;

"IV. La liquidación de los daños y perjuicios se hará en la ejecución de la sentencia.

"El condenado podrá otorgar contrafianza para que no se ejecute la sentencia, que comprenderá lo señalado en la fracción III de este artículo.

"Todo procedimiento continuado después de interpuesta y admitida una apelación en efecto devolutivo, queda subordinado al resultado de ésta.

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 443. El tribunal de apelación está impedido para estudiar y resol-

<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997) "Artículo 441. En el caso de que el apelante omitiera expresar agravios al interponer el recurso de apelación, se tendrá por no interpuesto y quedará firme la resolución impugnada.</p> <p>"Si no se presentara apelación en contra de la sentencia definitiva, se entenderán consentidas las resoluciones y autos que hubieren sido apelados durante el procedimiento.</p> <p>(Reformado, P.O. 06 de junio de 2007) "No obstante lo dispuesto anteriormente, en los procedimientos relacionados con derechos de menores o incapaces y en los demás asuntos del orden familiar se suplirá la deficiencia de la queja. Lo mismo se observará también tratándose de alimentos, cuando la parte apelante sea la acreedora alimentista. En estos casos se remitirán al Tribunal Superior de Justicia el testimonio o los autos originales, según sea la resolución impugnada, aunque no se formulen agravios."</p> <p>"Artículo 442." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)</p> <p>"Artículo 443." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)</p> <p>"Artículo 444." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)</p> <p>"Artículo 445." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)</p>	<p>ver cuestiones de fondo que no llegaron a ser planteadas en la litis de primera instancia."</p> <p>(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994) "Artículo 444. Si el tribunal de alzada, a través de los agravios expresados, advierte que se violaron las reglas esenciales del procedimiento en el juicio donde emane la resolución apelada, o que el Juez de primer grado incurrió en alguna omisión que pudiere dejar sin defensa al recurrente o pudiere influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, siempre que no se trate de actos consentidos, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento, así como cuando aparezca también que indebidamente no ha sido oída alguna de las partes interesada que tenga derecho a intervenir en el juicio o procedimiento, por no estar practicado el emplazamiento o llamamiento correspondiente conforme a ésta ley.</p> <p>"Artículo 445." (Derogado, P.O. 31 de diciembre de 1994) (F. de E., P.O. 26 de enero de 1995)</p> <p>(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994) "Artículo 446. En el caso de que el apelante no exprese agravios en el término de ley, se le tendrá por desistido del recurso, haciendo la declaración correspondiente el superior, previa certificación de la falta de expresión de agravios."</p>
--	---

(Reformado, P.O. 21 de julio de 1997)
"Artículo 446. Llegados los autos o el testimonio, en su caso, al superior, éste dentro de los tres días siguientes dictará providencia en la que decidirá si la apelación fue interpuesta en tiempo y calificará, si se confirma o no el grado en que se admitió por el inferior. De encontrarlo ajustado a derecho lo hará saber, y citará a las partes en el mismo auto para oír sentencia, misma que se pronunciará dentro del plazo de ocho días si se tratare de auto o interlocutoria y de quince días si se tratare de sentencia definitiva, contados a partir de la citación para sentencia. Sólo cuando hubiere necesidad de que el superior examine expediente que excedieren de cien fojas podrá disfrutar de quince días más para pronunciar resolución.

"Declarada inadmisibile la apelación, se devolverán los autos al inferior, revocada la calificación, se procederá en consecuencia.

(Reformado, P.O. 06 de junio de 2007)
"En los procedimientos relacionados con derechos de menores, o incapaces y demás del orden familiar, se suplirá la deficiencia de la queja. Lo mismo se observará tratándose de alimentos, cuando la parte apelante sea la acreedora alimentista."

"Artículo 447." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)

"Artículo 447. Si las partes promueven pruebas, deben ofrecerlas en sus escritos de expresión o contestación de agravios, especificando los hechos sobre que deban recaer, que no podrán ser extraños a la cuestión debatida."

"Artículo 448. Sólo podrá otorgarse la admisión de pruebas en la segunda instancia:

"I. Cuando por cualquiera causa no imputable al que solicitare la prueba, no hubiere podido practicarse en la primera instancia toda o parte de la que se hubiere propuesto;

"II. Cuando hubiere ocurrido algún hecho que importe excepción superveniente."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 449. Los litigantes podrán pedir, sin necesidad de que el juicio se hubiere recibido a prueba, desde que se pongan los autos a su disposición en la secretaría del tribunal, hasta antes de citación para sentencia, que la parte contraria rinda confesión judicial, y podrán hacerlo por una sola vez, con tal de que sea sobre hechos relacionados con los puntos controvertidos, no hubieran sido objeto de posiciones en la primera instancia. También podrán promover que se reciba prueba documental de los instrumentos a que se refiere el artículo 93."

"Artículo 448." (Derogado, P.O. 21 de julio de 1997)

(Reformado, P.O. 14 de enero de 2005)

"Artículo 449. En los escritos de expresión de agravios y contestación de los mismos, tratándose de apelación de sentencia definitiva, las partes deberán ofrecer pruebas sólo para el caso a que se refiere el artículo 233. Para recibir las pruebas se abrirá una dilación probatoria de diez días. En la sentencia de segundo grado, el Tribunal Superior hará la valoración correspondiente de las pruebas que ante él se desahoguen.

"El Tribunal Superior al resolver el recurso de apelación, tiene como función examinar el procedimiento del inferior de acuerdo a los agravios, para decidir si la sentencia por éste pronunciada valora debidamente los hechos probados y aplica exactamente el derecho, con excepción de lo dispuesto en los artículos 441 y 446 de este código."

"Artículo 450. En cualquier estado de la segunda instancia podrá separarse de la apelación el que la haya interpuesto, siendo de su cuenta el pago de las costas, gastos, daños y perjuicios que causare a su contrario. El tribunal hará de plano la declaración.

(Reformado, P.O. 22 de junio de 2007)

"Artículo 451. Las notificaciones que se practiquen a las partes dentro

"Artículo 450. Solicitado el término de prueba, puede la contraparte oponerse a que se conceda, al contestar los agravios o bien el traslado que se le dé a conocer de la petición del apelado y el tribunal resolverá de plano, dentro del tercer día, concediendo o negando el término y calificando las pruebas que deban admitirse con arreglo a los artículos 448 y 449."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 451. En toda sentencia de segunda instancia se declarará expresamente atendiendo a lo previsto por el artículo 142 de este código, si hay condenación en costas y quién debe pagar éstas."

del juicio en la segunda instancia, se harán en la forma prevista por los artículos 75 y 76, debiendo ser personales la del primer auto que se dicte y la de la sentencia definitiva o interlocutoria que se pronuncie."	
--	--

49. En suma, al margen de las diferencias que puedan existir en la regulación de los recursos de revocación y de apelación, en los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados de Nuevo León y de Jalisco, es viable examinar de fondo el tema jurídico materia de la contradicción de tesis, *porque éste implica discernir una cuestión no regulada en dichos ordenamientos*; incluso, así se corrobora de las propias ejecutorias participantes, pues de la emitida en la improcedencia ***** , se advierte que el Tribunal Colegiado hizo su pronunciamiento sobre la prevención para el caso de la presentación simultánea de dos recursos ordinarios, sin invocar norma alguna como fundamento jurídico de ello, sino aludiendo únicamente a la "ley procesal" en forma genérica; y de la ejecutoria del amparo directo ***** , se observa que el Tribunal Colegiado, por una parte advirtió que las diversas normas citadas por la autoridad responsable para sustentar la prevención, no servían de fundamento porque ninguna se refería a dicha cuestión jurídica y, por otra, ese órgano colegiado examinó la prevención, directamente a la luz de los artículos 14, último párrafo y 17, párrafo tercero, constitucionales, precisamente por tratarse de una cuestión que no tiene una regulación expresa en la legislación allí aplicable.

50. Sentado lo anterior, se determina entonces que sí existe la contradicción de tesis y ésta consiste en determinar: *cómo debe proceder el juzgador en los juicios de orden civil, ante la presentación simultánea, por el mismo justiciable, del recurso de revocación y del recurso de apelación, contra una misma determinación judicial. En concreto, si debe prevenirlo para que elija uno de los dos recursos a efecto de proveer sobre él, o si debe proveer conforme a derecho corresponda sobre la procedencia respecto de ambos medios de impugnación.*

51. SEXTO.—Estudio. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que aquí sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que esencialmente coincide con el adoptado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en el sentido de que: ante la presentación simultánea de los recursos de revocación y de apelación contra la misma resolución, por parte del mismo justiciable, el Juez no debe prevenirlo para que elija a cuál de ellos debe atenderse y decline el otro,

sino acordar sobre ambos lo que en derecho corresponda, admitiendo el que resulte procedente si se cumplen los requisitos exigibles y desechando el que no lo sea.

52. El criterio anunciado se sustenta en lo siguiente.

53. Este Alto Tribunal ha sido consistente en sus precedentes, en lo que concierne a la interpretación de los alcances del **derecho humano de acceso a la justicia** previsto en el artículo 17 de la Constitución General de la República.⁹ Y, al respecto, ha dicho que ese derecho humano entraña para los gobernados la impartición de justicia por parte de Jueces y tribunales competentes, previamente establecidos, imparciales, independientes, llamados a dirimir los conflictos sometidos a su potestad con pleno respeto a las formalidades esenciales del procedimiento y que, tal derecho se rige por cuatro principios básicos: (i) el de *justicia pronta*, que obliga al juzgador a resolver las controversias dentro de los plazos y términos que establezcan las leyes; (ii) el de *justicia completa*, que obliga al juzgador a pronunciarse sobre todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario y asegurar al gobernado la obtención de una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos deducidos; (iii) el de *justicia imparcial*, que obliga al juzgador a emitir una resolución apegada a derecho, sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, (iv) el de *justicia gratuita*, conforme al cual, los órganos jurisdiccionales del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.¹⁰

⁹ (Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase segundo transitorio del decreto que modifica la Constitución.]

(Adicionado, D.O.F. 15 de septiembre de 2017)

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."

¹⁰ Da cuenta de ello la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, que esta Sala comparte, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, de rubro y texto: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS

54. Así pues, el derecho fundamental de acceso a la justicia de los gobernados, implica la obligación de los órganos jurisdiccionales del Estado de garantizar la impartición de justicia bajo las directrices referidas (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), a efecto de evitar la justicia por propia mano o que los gobernados ejerzan violencia para reclamar sus derechos.

55. El derecho humano de acceso a la justicia, desde luego también tiene anclaje convencional, particularmente en los artículos 8, apartado 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹ y 14, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹²

QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.—La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."

¹¹ "Artículo 8. Garantías judiciales.

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

"Artículo 25. Protección judicial.

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

¹² "Artículo 14

56. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concebido ese derecho como la posibilidad que debe tener toda persona de acudir al sistema legal para que sea resuelto un conflicto del que es parte y en su caso, se le reivindique en el goce de sus derechos vulnerados o desconocidos.

57. Asimismo, **el derecho de protección judicial** establecido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exige que el sistema legal ponga a disposición de toda persona un recurso sencillo y rápido o cualquier otro mecanismo que se pueda instar ante los tribunales, que resulte efectivo para impugnar actos que violen derechos fundamentales, es decir, toda persona debe contar con un recurso o medio de defensa previsto en la ley, que resulte idóneo para determinar la existencia de la violación de derechos humanos y repararla.

58. Por tanto, los derechos de acceso a la justicia y de protección judicial mediante recurso efectivo, se han entendido como componentes de un derecho de **tutela judicial efectiva**, el cual, esta Primera Sala ha considerado que se desarrolla en tres etapas: *i*) previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que tiene su base en el derecho de acción como una especie del derecho de petición en sede jurisdiccional; *ii*) una judicial, del inicio del procedimiento hasta la última actuación del juicio, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, *iii*) una posterior al juicio, que se identifica con la efectividad de las sentencias en orden a su ejecución.¹³

"1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores."

¹³ Décima Época. Registro digital: 2015591, Primera Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, materia constitucional, tesis 1a./J. 103/2017 (10a.), página 151 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas», de título, subtítulo y texto: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007,

59. Ahora bien, para que los gobernados puedan ejercer ese derecho subjetivo de reclamar justicia dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, planteando una pretensión o defendiéndose de ella, y para que los órganos jurisdiccionales puedan cumplir con ese cometido de impartir justicia bajo los plazos y términos que fijen las leyes y resolver las contiendas conforme a derecho, el propio Estado, a través del Poder Legislativo, hace posible el acceso de los gobernados a la jurisdicción mediante la creación de los mecanismos y reglas legales que lo hagan factible, esto, estableciendo los procedimientos y disposiciones mínimas necesarios para la sustanciación y resolución de las controversias, regulando en la ley los plazos, términos, condiciones, presupuestos, etcétera, a que estarán sujetos los diversos procedimientos jurisdiccionales.

60. Asimismo, la teoría del proceso, en consonancia con ese derecho humano de todo gobernado de acceder a la impartición de justicia por parte de los órganos del Estado, considera la existencia de un derecho subjetivo, de carácter sustancial, frente al órgano jurisdiccional, *para obtener la prestación de la jurisdicción*, esto es, para exigir que planteada una pretensión, se lleven a cabo los procedimientos necesarios para que se decida sobre el derecho deducido y la decisión se ejecute en forma coactiva, a menos que se presente algún obstáculo que lo impida, por no cumplirse con las formas y términos (presupuestos, requisitos o condiciones) que válida y razonablemente haya impuesto el legislador en las reglas legales previstas para la realización del procedimiento.¹⁴

de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

¹⁴ Ugo Rocco, *Derecho Procesal Civil*, Serie Clásicos del Derecho Procesal Civil, Volumen 1, Editorial Jurídica Universitaria, México 2009. Páginas 133 a 138.

61. En suma, **el proceso jurisdiccional**, es un medio instrumental dispuesto por el Estado, a través de la ley, para prestar la jurisdicción, es decir, para la administración de justicia y ésta, es la garantía de realización del derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

62. En ese sentido, aquí cabe referir que, como se advirtió en una de las ejecutorias contendientes en la presente contradicción de tesis, debe tenerse presente lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 17 constitucional, que establece la obligación para los órganos jurisdiccionales de que, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, *deben privilegiar la solución sustancial de las controversias sobre los formalismos procedimentales*.

63. Disposición de la Norma Fundamental que, acorde con la exposición de motivos de la reforma constitucional hecha por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, derivó del reconocimiento del Constituyente de que en México, la efectiva tutela judicial de los derechos humanos, suele verse mermada cuando la ley o su interpretación y aplicación por parte de los juzgadores en los procesos jurisdiccionales, impone la satisfacción de formalismos por encima de la finalidad sustantiva de resolver los conflictos. Así se colige de las partes siguientes de dicha exposición de motivos:

"El artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho que tiene toda persona 'a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial'

"Por su parte, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que el Estado Mexicano es Parte, reconoce el derecho de toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados a 'interponer un recurso efectivo'.

"Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es Parte, reconoce en el artículo 25.1 el derecho de toda persona 'a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.'

"Para hacer efectivo este derecho no basta con garantizar el acceso formal a un recurso, ni que en el proceso se produzca una decisión judicial

definitiva. Un recurso sólo se considera efectivo si es idóneo para proteger una situación jurídica infringida y da resultados o respuestas.

"Sin embargo, en México predomina la percepción de que la justicia funciona mal, y dos de los mayores problemas que se perciben son la injusticia y la desigualdad.

"Hoy se confunde la aplicación de normas con la impartición de justicia. Esto causa insatisfacción y frustración en las personas, y convierte al sistema de impartición de justicia en un sistema que genera injusticias.

"...

"En este ejercicio de diálogo amplio y plural, se diagnosticaron los principales problemas de acceso a la justicia y se construyeron soluciones. Una de las conclusiones fue que en la impartición de justicia en todas las materias y en el ejercicio de la abogacía y defensa legal en nuestro país prevalece una cultura procesalista. Esto genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado y, por lo tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada.

"Asimismo, se identificaron dos categorías de obstáculos de acceso a la justicia: i) excesivas formalidades previstas en la legislación y ii) la inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia.

"Esta conclusión es consistente con lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión ***** , en el sentido de que la obligación del Estado de desarrollar la posibilidad del recurso judicial es dual, por un lado, la ley no debe imponer límites, salvo las formalidades esenciales para su trámite y resolución; por otro lado, los órganos que imparten justicia deben asumir una actitud de facilitadores para ese fin.

"...

"Las normas vulneran el derecho a la tutela judicial si imponen requisitos que impiden u obstaculizan el acceso a la justicia, cuando éstos resultan innecesarios, excesivos o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que legítimamente puede perseguir el legislador.

"...

"En cuanto al aspecto interpretativo y de aplicación de la norma, se encontró que en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, *las leyes se aplican de forma tajante o irreflexiva*, y no se valora si en la situación particular cabe una ponderación que permita favorecer la aplicación del derecho sustantivo por encima del derecho adjetivo para resolver la controversia, desde luego sin inaplicar este último arbitrariamente.

"Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia en pro del formalismo. También la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los tribunales deben resolver los conflictos que se les plantean evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo. Los juzgadores al interpretar los requisitos y formalidades procesales que prevén las leyes, deben tener presente la ratio de la norma y los principios *pro homine* e *in dubio pro actione* para evitar que aquéllos impidan un enjuiciamiento de fondo.

"...

"Una disposición de ese carácter permite recordar que el proceso es un medio para facilitar y preservar, mediante la adecuada actualización de las normas, el reconocimiento de los derechos sustantivos de las personas.

"...

"Para hacer frente a este aspecto de la problemática, en los diálogos por la justicia cotidiana se recomendó llevar a cabo una reforma que eleve a rango constitucional el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto.

"Este deber exige también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial.

"La incorporación explícita de este principio en la Constitución Federal busca que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país, se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional.

"La incorporación de esta prevención evitará que en un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio se impongan obstáculos entre la acción de las autoridades y las pretensiones de los justiciables, o bien, límites a las funciones de las autoridades en la decisión de fondo del conflicto.

"Con esta reforma de ninguna manera se busca obviar el cumplimiento de la ley. La efectividad del derecho de acceso a la justicia no implica pasar por alto el mandato del párrafo segundo del artículo 17 constitucional de impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. Permitir que los tribunales dejen de observar los principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, daría lugar a un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos.

"En efecto, los juzgadores deben apegarse a los principios que rigen la función judicial, como el de debido proceso y el de equidad procesal, y que garantizan la seguridad jurídica y credibilidad en los órganos que administran justicia. Lo que pretende esta Iniciativa no es la eliminación de toda formalidad, ni soslayar disposiciones legales, en cambio, se busca eliminar formalismos que sean obstáculos para hacer justicia ..."

64. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que dentro del proceso jurisdiccional, la garantía de audiencia reconocida en el artículo 14 constitucional,¹⁵ consiste en otorgar al gobernado **la oportunidad de adecuada defensa** previamente a que se emita el acto privativo, mediante el cumplimiento de **las formalidades esenciales del procedimiento**, reconociendo como básicas: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; 3) La oportunidad de alegar; y, 4) El dictado de un resolución que dirima las cuestiones debatidas.¹⁶

¹⁵ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

¹⁶ Así se constata en la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, sustentada por el Tribunal Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 133, del Tomo II, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, cuyo rubro y texto son: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."

65. Sin embargo, la oportunidad de adecuada defensa no se agota en esas formalidades esenciales de núcleo duro referidas, sino que, acorde con la naturaleza del procedimiento de que se trate, tendrán cabida como relevantes determinados, derechos procesales que coadyuvan a su plena satisfacción, como garantías de debido proceso.

66. En el caso de los procesos jurisdiccionales civiles, es reconocido el **derecho a recurrir** las determinaciones judiciales a través de los recursos ordinarios que la legislación adjetiva prevea para ello, salvo que la irrecurribilidad respecto de una determinada resolución judicial esté expresamente prevista.

"304. **El derecho a recurrir.** Puede hablarse de un derecho de recurrir, cuya naturaleza es estrictamente procesal y que es uno de los varios que surgen de la relación jurídica procesal. Se trata de un derecho subjetivo de quienes intervienen en el proceso a cualquier título y condición, para que se corrijan los errores del Juez, que le causen gravamen o perjuicio."¹⁷

67. Eduardo Pallares,¹⁸ se refiere a los recursos ordinarios como los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial sea ésta un auto o decreto. Señala que se trata de actos procesales que pertenecen a la categoría de las pretensiones en general, pues son actos de voluntad pura y simple, de conservación y defensa y no de disposición de los derechos litigiosos, cuyo objeto es revocar o reformar una resolución judicial y han de deducirse en el mismo proceso para que sean verdaderos recursos.

68. Entre los principios que rigen los recursos, está el relativo a que, por regla general, están sujetos a **la carga de la impugnación**, es decir, su interposición es actividad procesal que se lleva a cabo a instancia de la parte interesada, pues no procede revocar o modificar de oficio las resoluciones o procedimientos que adolezcan de defecto, de modo que si la parte agraviada no hace valer el recurso, precluye su derecho a recurrir y la resolución adquiere firmeza en el proceso; la interposición del recurso debe sujetarse a las normas que lo rigen en cuanto a presupuestos de procedencia, personas legitimadas para plantearlos, oportunidad de presentación y demás requisitos exigibles.

¹⁷ Hernando Devis Echandía. *Teoría General del Proceso*. Editorial Universidad, Buenos Aires 2004. Página 506.

¹⁸ *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Porrúa, Vigésimo Quinta Edición, México 1999. Páginas 685 a 690.

69. El **recurso de revocación** es considerado en la doctrina procesal civil como un recurso ordinario horizontal de procedencia residual; lo primero, porque es un medio de impugnación cuyo conocimiento asume el mismo juzgador que emitió la resolución recurrida, en la propia pieza de autos y lo segundo, porque su procedencia generalmente se prevé en los códigos civiles por exclusión, cuando no tiene cabida el diverso recurso de apelación.

70. El Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, como puede verse de su artículo 419 transcrito con antelación, respecto de la primera instancia del proceso civil, prevé la procedencia de la revocación respecto de *autos no apelables* y *decretos*. Mientras que el artículo 431 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, sólo la prevé respecto de *autos no apelables*.

71. El **recurso de apelación** se cataloga como un recurso ordinario vertical, cuya procedencia puede estar determinada bajo reglas generales o por determinación expresa; lo primero, porque de él conoce un tribunal de alzada, es decir, un juzgador diverso, superior en grado al que dictó la resolución recurrida y lo segundo, porque comúnmente los ordenamientos procesales establecen contra qué resoluciones procederá dicho recurso, ya sea precisándolas expresamente en forma taxativa, o estableciendo una regla concreta a la que ha de adecuarse la naturaleza de la resolución para que pueda ser examinada a través de ese recurso.

72. En el caso del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, de sus artículos 431 y 432 ya transcritos, se colige que se prevé la procedencia del recurso de apelación contra *sentencias definitivas* que se dicten en los negocios, competencia de los Jueces de primera instancia y tratándose de *resoluciones interlocutorias* y *de autos*, cuando el propio código lo disponga expresamente.

73. Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, sólo admite la procedencia del recurso de apelación en asuntos cuya cuantía exceda del importe de setecientos veinte veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, respecto de las resoluciones que expresamente prevé el artículo 435, a saber: "... I. Contra las resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta una demanda, reconvencción o contestación de demanda principal o reconvenccional; II. Contra las resoluciones que nieguen o desconozcan la personalidad, capacidad o representación a cualesquiera de las partes, o interesados en un juicio o procedimiento; III. Contra las resoluciones que pongan fin a un juicio o procedimiento, haciendo imposible la prosecución del mismo; IV. Contra los autos que tengan fuerza de definitivos. Se dice que el auto tiene fuerza de definitivo cuando causa un gravamen irreparable en

la sentencia; V. Contra las sentencias definitivas de primera instancia; VI. Contra las resoluciones que aprueben o reprueben remates; VII. Contra los demás autos y resoluciones que por disposición expresa de esta ley, admitan este recurso."

74. Conforme a lo antes señalado, no está en debate que los recursos ordinarios de revocación y de apelación en el juicio civil *se excluyen entre sí*, es decir, no es viable que una determinada decisión judicial pueda ser controvertida a efecto de obtener su revocación o modificación mediante la sustanciación de cualquiera de esos dos recursos ordinarios, pues el principio imperante en las leyes procesales es que si una determinación puede ser recurrida, ello sólo tenga lugar mediante un recurso determinado, pero en modo alguno pueden ser procedentes respecto de la misma decisión ambos medios de impugnación, pues la ley cuida que en el sistema de recursos, *uno no invada el ámbito de procedencia de otro*; ello, evidentemente, por razones de seguridad jurídica y para la eficaz administración de justicia, para la claridad y certeza del proceso y para garantizar su avance a través de la firmeza procesal que deben ir adquiriendo las decisiones jurisdiccionales en aras de una justicia pronta, además, para evitar el dictado de resoluciones contradictorias.

75. En la inteligencia de que lo anterior, no debe confundirse con el supuesto en que, ante la existencia de un proveído *complejo*, en el que el juzgador **provee a diversas cuestiones del proceso**, el interesado intenta *el recurso de apelación* respecto de un determinado punto o decisión jurisdiccional, que por su naturaleza encuadre en un supuesto de procedencia de dicho recurso y a la vez, plantea también *la revocación* para cuestionar una decisión distinta contenida en el mismo proveído, que encuadre en la hipótesis de procedencia de este último; pues en tales casos, debe admitirse como posible la coexistencia de ambos recursos ordinarios, *en lo que a la materia de cada uno de ellos concierne*, ya que generalmente la legislación procesal no impide dicha sustanciación.

76. Contribuyen al entendimiento de lo anterior, en lo conducente, las reglas contenidas en el artículo 437 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León que dispone: "Si la resolución constare de varias proposiciones, puede consentirse respecto de unas y apelarse respecto de otras. En este caso, la segunda instancia versará sólo sobre las proposiciones apeladas.". Y, del contenido del artículo 426 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, que señala: "Si los autos o sentencias constarán de varios puntos resolutivos, pueden consentirse respecto de unos y recurrirse respecto de otros. En este caso la instancia versará sólo sobre las decisiones recurridas."

77. Ahora bien, la regla de que contra **una misma decisión judicial**, entendiéndose, *un mismo tema o cuestión procesal*, no puedan tener cabida dos

recursos ordinarios distintos (la revocación y la apelación), debe ser entendida en el sentido de que no pueden ser **admitidos**, sustanciados y resueltos **ambos recursos**, ni en forma simultánea ni en forma sucesiva; es decir, que no es posible que coexistan los dos medios de impugnación contra un mismo punto jurídico, a efecto de que se tramiten y resuelvan de fondo; ni es factible que, admitido, sustanciado y resuelto uno de ellos, en caso de que no prospere en beneficio del recurrente, éste pueda plantear y pretender que se admita, sustancie y resuelva el otro. Ello no es posible, simplemente porque como se indicó, el sistema de recursos dispone *la procedencia* de éstos *bajo hipótesis diferenciadas*, de manera que un recurso ordinario no invade el ámbito de procedencia de otro, pues son distintos, de ahí que no puedan subsistir en forma concomitante ni hacerse valer en forma sucesiva, respecto de una misma decisión judicial.

78. Sin embargo, la cuestión que se dilucida en la presente contradicción de tesis, *no implica contravenir esa regla*, pues aquí no se postula que un recurso de revocación y uno de apelación puedan ser **admitidos**, sustanciados y resueltos en forma concomitante o sucesiva, respecto de la misma cuestión jurídica; sino únicamente que, *en caso de que el justiciable interponga ambos recursos contra la misma determinación judicial*, es decir, con la idea de impugnar la legalidad de la misma decisión, el Juez, como conocedor del derecho y como encargado de conducir el proceso, no adopte la postura de prevenir al promovente *para que elija uno de esos recursos* a efecto de que sea el medio de impugnación sobre el cual provea dicho juzgador, *sino que acuerde sobre la procedencia respecto de ambos conforme a derecho proceda*.

79. En cuanto a ello, esta Primera Sala estima pertinente destacar, que siendo distintos y excluyentes los supuestos legales de procedencia de ambos recursos según se vió, la posibilidad fáctica de que se presente el evento de que el litigante interesado interponga los dos recursos para impugnar una misma determinación judicial, necesariamente obedecerá a que, *por la naturaleza e implicaciones del proveído recurrido*, existirá una duda genuina sobre cuál es el recurso procedente, esto es, que la calificación sobre la naturaleza del proveído para efectos de establecer cuál es el recurso idóneo, puede estar sujeta a la interpretación del juzgador, posibilidad que se acentúa notablemente cuando la legislación dispone reglas de procedencia de los recursos en forma genérica, donde necesariamente la decisión sobre la actualización de la hipótesis normativa exige la apreciación judicial de la naturaleza y efectos del proveído a recurrir; por ejemplo, como la contenida en el artículo 435, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, que dispone la apelación: "IV. Contra los autos que tengan fuerza de definitivos. Se dice que el auto tiene fuerza de definitivo cuando causa un gravamen irreparable en la sentencia."

80. De manera que ante esa situación, ha de presumirse que el propósito del justiciable **es eliminar el riesgo** de perder la oportunidad procesal de ejercer su derecho a recurrir la resolución, en caso de que la interpretación o apreciación que haga el juzgador de la naturaleza de la decisión impugnada y sus efectos o implicaciones, no coincida con la suya y conlleve el desechamiento del recurso por el que hubiere optado.

81. Por tanto, la conducta del justiciable al interponer ambos recursos *con fines previsores*, no puede juzgarse como evasora de su *carga procesal de impugnación*, pues el interesado está asumiendo plenamente dicha carga desde el momento en que interpone los dos recursos.

82. Tampoco puede sostenerse que el litigante pretenda que se pasen por alto o se deje de atender a los requisitos y condiciones que para cada recurso establece la ley procesal, pues se parte de la base de que cada recurso tendrá que ser planteado con apego a las formalidades propias que exija la legislación; insistiéndose en que, lo que presumiblemente subyace en este tipo de conducta, *es el válido propósito de que*, al no ser clara la naturaleza del proveído recurrido y depender la decisión sobre el recurso procedente de la interpretación judicial, no se vea afectado el derecho de adecuada defensa, en cuanto al derecho a recurrir las determinaciones judiciales que se estiman ilegales y que dicho justiciable considera le perjudican.

83. De igual modo, como se indicó, no se trata de que el interesado pretenda que **se admitan, sustancien y resuelvan** ambos recursos contra la misma decisión judicial (el mismo punto litigioso); sino simplemente que, a partir de la precisión que haga la autoridad judicial respecto de la naturaleza de la determinación impugnada y establecido cuál es el recurso que resulta procedente conforme a la hipótesis legal que se estime actualizada, *se deseche el otro*; pues la finalidad es que el justiciable no sufra en su esfera de derechos procesales, la pérdida de la oportunidad de impugnar las resoluciones judiciales, por cuestiones que de algún modo escapan a su control, como es la apreciación judicial que pueda hacerse de la naturaleza de la decisión recurrida.

84. Incluso, debe decirse que, tampoco se excluye la posibilidad fáctica jurídica de que, *establecido cuál es el recurso procedente* conforme a los supuestos legales respectivos, éste también pueda desecharse por razones atinentes a la falta de alguna formalidad exigible que no pueda ser subsanada; por ejemplo, si fuere extemporáneo, pues en esos casos, las razones del desechamiento serán distintas y propias de ese recurso; y desde luego, no incidirán en el desechamiento del diverso medio de impugnación que no haya resultado procedente conforme a la naturaleza de la determinación recurrida.

85. Se reitera, lo único que se solicita del juzgador en ese caso de presentación simultánea de la revocación y de la apelación contra la misma decisión judicial, es que sea él quién, de conformidad con su función jurisdiccional y su pericia en derecho, determine la naturaleza de la resolución recurrida y conforme a ello, establezca cuál es el recurso procedente y provea en consecuencia, admitiéndolo, si es que no advierte alguna diversa causa que impida sustanciarlo; y por otra parte, deseche el que no sea procedente conforme al carácter de la determinación impugnada.

86. La postura que asume esta Primera Sala en la presente resolución, no pugna con el principio de estricto derecho que por regla general rige en los juicios civiles y que entraña que la controversia debe resolverse atendiendo a los hechos y argumentos de derecho que hubieren sido sometidos por las partes a la decisión del tribunal, ni es contraria al principio dispositivo estrechamente vinculado con el anterior, conforme al cual, se espera del juzgador una función un tanto más pasiva en el desarrollo del procedimiento, constreñida al impulso procesal de los litigantes; puesto que, en esencia, no se exige del Juez que intervenga en favor del promovente inconforme impulsando alguna cuestión procesal no pedida, pues el inconforme, al plantear formalmente los dos recursos ordinarios, *asume cabalmente su carga procesal de impugnar* y del juzgador, se espera que cumpla su función de proveer al respecto.

87. Además, ello es acorde con el imperativo que establece el artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal, de que en el procedimiento jurisdiccional los juzgadores deben privilegiar la atención de las cuestiones sustanciales sobre cualquier formalismo procesal y esto, implica la asunción de una conducta de favorecimiento de la acción que allane formalismos procesales, cuando ello no contravenga el principio de igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos, máxime cuando tales formalismos provengan de aspectos prácticos del proceso más que de previsiones jurídicas.

88. Y, en el supuesto analizado, de presentación simultánea de dos recursos ordinarios, a efecto de que sea el Juez quien determine cuál es el que resulta procedente contra una determinada decisión judicial y deseche el otro, no se advierte que se pueda vulnerar algún principio o regla rectores del debido proceso, en lo que interesa, no puede decirse que la contraparte del litigante recurrente tenga algún derecho procesal a que su contrario equivoque el recurso idóneo contra una resolución judicial que estime le favorezca, pues más allá de que ese resultado favorecedor pueda darse si eso llega a suceder en un proceso, ello no puede anteponerse cuando el recurrente ha tenido la previsión de plantear los dos posibles recursos ordinarios, ante la duda sobre la naturaleza de la resolución recurrida, cuando su calificación depende de la interpretación o apreciación judicial.

89. En las narradas circunstancias, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215, 216, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se contiene en la tesis siguiente:

RECURSOS DE REVOCACIÓN Y DE APELACIÓN. SU INTERPOSICIÓN SIMULTÁNEA CONTRA UNA MISMA DECISIÓN JUDICIAL NO AUTORIZA AL JUZGADOR A PREVENIR AL RECURRENTE PARA QUE OPTÉ POR UNO DE ELLOS A EFECTO DE QUE SEA SOBRE EL QUE SE PROVEA (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE NUEVO LEÓN Y DE JALISCO). Las legislaciones procesales civiles citadas no contemplan alguna disposición en la que expresamente se prevea una prohibición o una permisión para la presentación simultánea de dos recursos ordinarios (el de revocación y el de apelación) contra la misma determinación judicial, ni cómo debe proceder el juzgador en ese supuesto, por tanto, se torna necesario realizar una integración del sistema de recursos para establecer una regla al respecto. Ahora bien, sobre la base de que el proceso jurisdiccional es el medio instrumental dispuesto por el Estado, a través de la ley, para prestar la administración de justicia y ésta, es la garantía de realización del derecho de tutela judicial efectiva protegido por el artículo 17 constitucional, y teniendo en cuenta que el derecho de adecuada defensa comprende el derecho procesal a recurrir las resoluciones judiciales, a través de los recursos ordinarios que la ley disponga para ello, se considera que, si contra una misma determinación judicial (entiéndase, una misma cuestión jurídico procesal), el justiciable plantea tanto el recurso de revocación como el de apelación, el juzgador no debe prevenirlo para que elija uno de esos recursos a efecto de que sea sobre el que se provea, sino que debe acordar ambos conforme a derecho proceda y admitir, en su caso, el que resulte procedente y desechar el otro. Esto atiende a que, si bien es cierto que ambos recursos se excluyen entre sí, pues tienen hipótesis de procedencia diferenciadas y uno no invade el ámbito del otro y por ende, no es factible que ambos puedan coexistir en forma simultánea ni sucesiva; en el supuesto analizado de ningún modo se busca que ambos recursos sean admitidos, sustanciados y resueltos, sino simplemente que, ante la duda genuina del justiciable sobre la naturaleza de la decisión judicial que pretende recurrir, cuando la calificación de ésta dependa de la interpretación o apreciación del Juez, se reconozca viable el planteamiento de los dos recursos, a fin de que sea el juzgador quien establezca cuál es el procedente. Esta conducta procesal se estima válida, pues obedece al propósito previsor del interesado de eliminar el riesgo de perder su oportunidad procesal de impugnar la decisión que le perjudica, en caso de que la interpretación judicial no favorezca la procedencia del recurso por el que hubiere optado. Además, se ha de tener en cuenta que el justiciable no evade su carga procesal de impugnación y debe cumplir con las formalidades exigibles para cada recurso. Asimismo, no se excluye la posibilidad de que, establecido cuál es el recurso idóneo conforme a la naturaleza de la

resolución recurrida, éste también pueda llegar a desecharse si no se satisfacen otros requisitos exigibles. Por último, debe decirse que esta determinación es acorde con el imperativo que establece el artículo 17, párrafo tercero, constitucional, que vincula a los juzgadores a que, en el proceso jurisdiccional, privilegien la atención de las cuestiones sustanciales sobre cualquier formalismo procesal, lo que implica asumir una conducta de favorecimiento de la acción, siempre que no se contravengan la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos, siendo que en el supuesto examinado, no se advierte alguna contravención de esa índole.

90. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de la ley de la materia.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). En contra del voto emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada P. I/2012 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSOS DE REVOCACIÓN Y DE APELACIÓN. SU INTERPOSICIÓN SIMULTÁNEA CONTRA UNA MISMA DECISIÓN JUDICIAL NO AUTORIZA AL JUZGADOR A PREVENIR AL RECURRENTE PARA QUE OPTÉ POR UNO DE ELLOS A EFECTO DE QUE SEA SOBRE EL QUE SE PROVEA (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE NUEVO LEÓN Y DE JALISCO).

Las legislaciones procesales civiles citadas no contemplan alguna disposición en la que expresamente se prevea una prohibición o una permisón para la presentación simultánea de dos recursos ordinarios (el de revocación y el de apelación) contra la misma determinación judicial, ni cómo debe proceder el juzgador en ese supuesto, por tanto, se torna necesario realizar una integración del sistema de recursos para establecer una regla al respecto. Ahora bien, sobre la base de que el proceso jurisdiccional es el medio instrumental dispuesto por el Estado, a través de la ley, para prestar la administración de justicia y ésta, es la garantía de realización del derecho de tutela judicial efectiva protegido por el artículo 17 constitucional, y teniendo en cuenta que el derecho de adecuada defensa comprende el derecho procesal a recurrir las resoluciones judiciales, a través de los recursos ordinarios que la ley disponga para ello, se considera que, si contra una misma determinación judicial (entiéndase, una misma cuestión jurídico procesal), el justiciable plantea tanto el recurso de revocación como el de apelación, el juzgador no debe prevenirlo para que elija uno de esos recursos a efecto de que sea sobre el que se provea, sino que debe acordar ambos conforme a derecho proceda y admitir, en su caso, el que resulte procedente y desechar el otro. Esto atiene a que, si bien es cierto que ambos recursos se excluyen entre sí, pues tienen hipótesis de procedencia diferenciadas y uno no invade el ámbito del otro y por ende, no es factible que ambos puedan coexistir en forma simultánea ni sucesiva; en el supuesto analizado de ningún modo se busca que ambos recursos sean admitidos, sustanciados y resueltos, sino simplemente que, ante la duda genuina del justiciable sobre la naturaleza de la decisión judicial que pretende recurrir, cuando la calificación de ésta dependa de la interpretación o apreciación del Juez, se reconozca viable el planteamiento de los dos recursos, a fin de que sea el juzgador quien establezca cuál es el procedente. Esta conducta procesal se estima válida, pues obedece al propósito previsor del interesado de eliminar el riesgo de perder su oportunidad procesal de impugnar la decisión que le perjudica, en caso de que la interpretación judicial no favorezca la procedencia del recurso por el que hubiere optado. Además, se ha de tener en cuenta que el justiciable no evade su carga procesal de impugnación y debe cumplir con las formalidades exigibles para cada recurso. Asimismo, no se excluye la posibilidad de que, establecido cuál es el recurso idóneo conforme a la

naturaleza de la resolución recurrida, éste también pueda llegar a desecharse si no se satisfacen otros requisitos exigibles. Por último, debe decirse que esta determinación es acorde con el imperativo que establece el artículo 17, párrafo tercero, constitucional, que vincula a los juzgadores a que, en el proceso jurisdiccional, privilegien la atención de las cuestiones sustanciales sobre cualquier formalismo procesal, lo que implica asumir una conducta de favorecimiento de la acción, siempre que no se contravengan la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos, siendo que en el supuesto examinado, no se advierte alguna contravención de esa índole.

1a./J. 45/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 42/2019. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, y el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, ahora Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito. 3 de mayo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 229/2018, en el que consideró que el proveído en que se formuló prevención al justiciable para que precisara cuál de los dos recursos ordinarios que planteó contra el mismo auto debía prevalecer a efecto de que fuera acordado por la autoridad, resultaba inconstitucional, pues estimó que si el interesado ya había manifestado su voluntad planteando ambos recursos, correspondía al deber y facultades del Juez responsable proveer a dichos recursos como en derecho correspondiera, admitiendo el que resultara procedente y desechando el que no lo fuera, porque ello era lo conducente conforme a los principios de derecho que invocó y era lo congruente con el derecho de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 constitucional, entre otras consideraciones, y no prevenir al promovente para que se decidiera por uno de ellos; y

El emitido por el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, ahora Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, al resolver la improcedencia 23/89, la cual dio origen a la tesis aislada de rubro: "RECURSOS. PROCEDE LA PREVENCIÓN PARA QUE SE PRECISE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN CUANDO SIMULTÁNEAMENTE SE INTERPONEN LOS QUE LA LEY ESTABLECE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VI, Segunda Parte-2, julio-diciembre de 1990; página 636, con número de registro digital: 225233.

Tesis de jurisprudencia 45/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cinco de junio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO UN INTERNO RECLAMA DE LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS LA OMISIÓN DE BRINDARLE ATENCIÓN MÉDICA, SI SE ADVIERTE QUE ESA SITUACIÓN COMPROMETE GRAVEMENTE SU DIGNIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL, AL GRADO DE EQUIPARARSE A UN TORMENTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 42/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 7 DE NOVIEMBRE DE 2018. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. DISIDENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO MONTERROSAS CASTORENA.

CONSIDERACIONES:

4. PRIMERA.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte; en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre los criterios de un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferente Circuito, ambos en materia penal, competencia exclusiva de esta Primera Sala.

5. La competencia de este Alto Tribunal para conocer de contradicciones entabladas en los términos expuestos fue sostenida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiséis de enero de dos mil quince, al resolver la contradicción de tesis **271/2014**, sustentada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Pleno del Trigésimo Circuito, en cuya sesión se decidió, por mayoría de nueve votos, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus Salas, atendiendo a su especialidad, tienen competencia para resolver contradicciones de tesis suscitadas entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diverso Circuito.

6. SEGUNDA.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII,

párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por el Juez Décimo Octavo de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Xalapa.

7. TERCERA.—Existencia de la contradicción. Del análisis de los criterios contendientes, se advierte que existe la contradicción de tesis denunciada, al cumplirse con los requisitos que para ello ha fijado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. En efecto, este Alto Tribunal ha establecido que para que exista una contradicción de criterios es necesario que se cumplan las exigencias que se precisan:⁵

a) Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de **ejercer el arbitrio judicial**, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún **punto de toque**, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

⁵ Al respecto, consultar la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122)

c) Lo anterior pueda dar lugar a **la formulación de una pregunta genuina** acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

9. A continuación, se expone por qué en el caso se actualizan todos los requisitos aludidos:

10. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.

A juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada. Ello se desprende de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación:

11. Decisión del Pleno en Materia Penal del Decimosexto Circuito. El Pleno de Circuito resolvió la contradicción de tesis *****. Los elementos que incidieron en su decisión fueron los siguientes:

12. Materia de la contradicción de tesis. El problema jurídico se analizó a partir de la pregunta ¿en el juicio de amparo indirecto, cuando el acto reclamado por el quejoso, quien se encuentra interno en algún centro penitenciario, sea la falta de atención médica por parte de las autoridades penitenciarias, la suspensión debe otorgarse de oficio y de plano en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo?

13. Consideraciones de la contradicción de tesis. El Pleno de Circuito determinó que debía prevalecer su criterio, bajo los argumentos que se precisan:

- El derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

- Dicho derecho no tiene restricción ni limitación, aun para las personas en reclusión, pues se trata de un derecho humano cuya consecución y garantía en el más alto grado, constituye un objetivo social de suma importancia que el Estado tiene la obligación de salvaguardar y garantizar a partir del derecho interno como el externo. Tal como se advierte de los artículos 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 3, fracciones I y II, 34, fracción I, de la Ley General de Salud y 11 del Reglamento de la Ley General de Salud.

- Las disposiciones destacadas cobran mayor relevancia con los criterios que sobre el derecho a la protección de la salud para personas internas en un centro carcelario, ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Entre otros asuntos, citó el Caso Vélez Loor contra Panamá, el cual resolvió la Corte Interamericana por sentencia de veintitrés de noviembre de dos mil diez, en la que indicó que la posición de garante que tiene el Estado respecto de toda persona que se halle bajo su custodia, implica el deber del Estado de salvaguardar la salud y el bienestar de los reclusos, brindándoles, entre otras cosas, la asistencia médica requerida y de garantizar que la manera y el método de privación de la libertad no excedan el nivel inevitable de sufrimiento inherente a la detención; por lo que su falta de cumplimiento puede resultar en una violación a la prohibición absoluta de aplicar tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

- En atención al asunto aludido, determinó que el acto reclamado consistente en la falta de brindar atención médica a una persona que se encuentre privada de su libertad personal, bajo la tutela del Estado, puede ser considerado un trato o pena cruel, inhumano o degradante, de aquellos que prohíbe el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por ende, es incuestionable que esa falta queda comprendida dentro de los actos contemplados por el numeral 126 de la Ley de Amparo, como acto contra el cual procede conceder la suspensión de oficio y de plano.

- Para la concesión de la suspensión de oficio y de plano, se debe atender a las manifestaciones del quejoso, respecto de la certidumbre del acto reclamado, contenidas en la demanda y formuladas bajo protesta de decir verdad, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta el juzgador para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar.

- En ese sentido, tratándose de los actos previstos en los artículos 126 de la ley de Amparo y 22 de la Constitución Federal, bastará con la sola afirmación del quejoso en la demanda, para conceder la suspensión de oficio y de plano, pues el estándar probatorio requerido para su concesión debe ser mínimo y se limita prácticamente a las manifestaciones del quejoso, las cuales, desde luego, deberán ser motivo de un ejercicio, aunque mínimo, de ponderación por parte del juzgador.

- Por lo expuesto, concluyó que debía prevalecer como criterio, la jurisprudencia PC.XVI.P. J/1 P (10a.), que se transcribe:

"SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO. PROCEDE OTORGARLA CUANDO QUIEN LA SOLICITA SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD EN UN CENTRO PENITENCIARIO Y SEÑALA COMO ACTO RECLAMADO LA FALTA DE ATENCIÓN MÉDICA POR LAS AUTORIDADES DE ÉSTE, PUES ESA OMI-SIÓN CONLLEVA UN TRATO CRUEL E INHUMANO. El artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, el cual abarca a quienes se encuentran privados de su libertad en un centro penitenciario y, por lo mismo, en estado de vulnerabilidad, situación esta última que convierte al Estado en garante de ese derecho. Ahora bien, el artículo 126 de la Ley de Amparo, dispone que la suspensión se concederá de oficio y de plano, entre otros casos, cuando se trate de actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, entre ellos, los que implican un trato o pena cruel, inhumano o degradante; así, si se atiende a que acorde con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Vélez Lóor Vs. Panamá, el Estado tiene el deber de salvaguardar la salud y el bienestar de los reclusos brindándoles, entre otras cosas, asistencia médica, cuyo incumplimiento puede resultar en una violación a la prohibición absoluta de aplicar tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se concluye que el Juez de Distrito que conozca del amparo promovido por un interno en algún centro carcelario que señale como acto reclamado la falta de atención médica por parte de las autoridades penitenciarias, a partir de las manifestaciones y los elementos contenidos en su demanda, debe conceder la suspensión de oficio y de plano, ya que el hecho de continuar con esa situación, implica un trato cruel e inhumano y, por ende, se actualiza un caso de excepción que torna procedente la medida suspensiva, dada su gravedad, notoria urgencia e imposible restitución, que debe paralizarse inmediatamente, sin necesidad de contar con pruebas acerca de la existencia y consecuencias del acto reclamado, ya que en esos casos el nivel probatorio debe ser mínimo."

14. De lo anterior, se aprecia que el Pleno en Materia Penal del Decimosexto Circuito llevó a cabo un ejercicio interpretativo, a través del cual determinó que procede conceder la suspensión de oficio y de plano, al actualizarse la causa de su procedencia prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo, consistente en actos prohibidos en el artículo 22 constitucional, en específico, los que impliquen un trato o pena cruel, inhumano o degradante, cuando el quejoso se encuentre privado de su libertad en un centro penitenciario y reclame la falta de atención médica.

15. Decisión emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito. El órgano de amparo resolvió el recurso de queja ***** de su índice. Los elementos que incidieron en su decisión fueron los siguientes:

16. Materia del recurso. La concesión de la suspensión de oficio y de plano, respecto del acto que reclamó el quejoso –interno en el Centro Federal de Readaptación Social Número 5 "Oriente", Villa Aldama, Veracruz–, relativo a la negativa de proporcionar una dieta hipercalórica e hiperproteica, poniendo en riesgo su salud y su vida, al exponerlo a un cuadro de desnutrición.

17. Criterio de la determinación recurrida. El Juez Décimo Octavo de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Xalapa, con fundamento en los artículos 125 y 126, en relación con el diverso 15 de la Ley de Amparo, determinó que procedía decretar la suspensión de plano, pues señaló que la falta de suministro de una dieta adecuada pone en riesgo la salud del quejoso, así como que aun cuando el acto reclamado no encuadra en las hipótesis del artículo 22 constitucional, procedía conceder la suspensión de plano, porque se aducen violaciones a derechos humanos y la medida es acorde con el principio pro persona.

18. Consideraciones del recurso de queja. El Tribunal Colegido (sic) decidió declarar fundado el recurso intentado, bajo los argumentos que se precisan:

- Del análisis comparativo entre la naturaleza del acto reclamado y los artículos 126 de la Ley de Amparo y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que no procede conceder la suspensión de oficio y de plano, si se tiene en cuenta que el acto reclamado consiste en la negativa de proporcionar al quejoso una dieta normal hipercalórica e hiperproteica no es de aquellos a los que se refieren los preceptos aludidos.

- La naturaleza del acto reclamado, de carácter omisivo o negativo, hace improcedente la concesión oficiosa de la suspensión solicitada, pues se estaría otorgando a la suspensión recurrida efectos restitutorios, que únicamente corresponden a la sentencia que se pronuncie en el juicio principal.

- Los actos que respecto de los cuales el artículo 126 de la Ley de Amparo establece que procede conceder la suspensión de oficio y de plano, tienen como denominador común su gravedad y la necesidad de actuar de inmediato para detenerlos con la finalidad de evitar al gobernado daños de imposible reparación, lo cual ponen de manifiesto que el elemento que determina la procedencia de la suspensión de oficio es la imposibilidad material y física de reparar la violación al derecho humano en que incurra la autoridad responsable.

- El juzgador federal como órgano encargado de aplicar las normas del juicio de amparo, debe siempre y en todo caso examinar si entre los hechos

expuestos por el quejoso y los resultados dañinos temidos por éste, existe una relación de causalidad tal que justifique la adopción de la medida cautelar de que se trate.

- No se advierte cómo es que los efectos del acto reclamado, consistente en la omisión atribuida a las autoridades responsables de que se trata, pueda –a más de su naturaleza negativa– dar lugar a decretar la suspensión de oficio y de plano, máxime que de hacerlo prácticamente se dejaría sin materia el fondo del asunto, aunado a que el quejoso en su demanda no señaló que le hayan negado de manera absoluta los alimentos correspondientes a la dieta estándar que provee dicha institución a los internos.

19. Como se observa, el Tribunal Colegiado, a través de un ejercicio interpretativo, determinó que no procedía conceder la suspensión de oficio y de plano, toda vez que el acto reclamado, consistente en la negativa de proporcionar al quejoso una dieta normal hipercalórica e hiperproteica, no es de aquellos a los que se refieren los artículos 126 de la Ley de Amparo y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que el elemento que determina la procedencia de dicha suspensión es la imposibilidad material y física de reparar la violación al derecho humano en que incurra la autoridad responsable, el cual no se actualiza en el caso en concreto, aunado a que, al tratarse de un acto de carácter omisivo o negativo, resulta improcedente su concesión, pues se estarían dando efectos restitutorios que únicamente corresponden a la sentencia.

20. Asimismo, cabe precisar que el propio Tribunal Colegiado en la resolución aludida, señaló que similar criterio adoptó, al resolver los diversos recursos de queja ***** , ***** , ***** , ***** y ***** .

21. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Lo expuesto permite a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecer que el segundo requisito se encuentra acreditado en el caso, pues las interpretaciones que realizaron cada uno de los órganos colegiados encuentran un punto de toque, en cuanto a un mismo problema jurídico a resolver, y los criterios que adoptaron son contradictorios entre sí.

22. En efecto, de lo sintetizado en este apartado se aprecia que el pronunciamiento del Pleno de Circuito y del Tribunal Colegiado contendientes, encuentran un punto de toque respecto de un mismo problema jurídico,

pues se enfrentaron a la necesidad de determinar si procede conceder la suspensión de plano, en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, cuando un quejoso interno en un centro penitenciario reclame la falta de atención médica.

23. No es obstáculo para arribar a la conclusión anterior, que el recurso de queja *****; del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, derive de un juicio de amparo en el que el quejoso no señaló expresamente como acto reclamado la falta de atención médica, sino la negativa de proporcionarle una dieta hipercalórica e hiperproteica.

24. Ello es así, dado que, a partir de las manifestaciones que el quejoso realizó en la demanda, se aprecia con relativa facilidad que dicho acto se traduce en una falta de atención médica, pues señaló que la solicitud de tal dieta obedecía a que está bajo de peso, ya que mide un metro sesenta y ocho centímetros de estatura, y pesa sesenta kilogramos, lo cual aseguró se podía comprobar con su expediente médico clínico que consta en el servicio médico del centro penitenciario en que se encuentra recluso, de manera que la omisión reclamada pone en riesgo su salud y su vida, al exponerlo a un cuadro de desnutrición.

25. De igual forma, se aprecia que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos jurisdiccionales contendientes existe diferendo de criterios con respecto a la resolución del problema jurídico apuntado, pues mientras que para el **Pleno en Materia Penal del Decimosexto Circuito** la falta de atención médica a una persona privada de su libertad en un centro penitenciario constituye un trato o pena cruel, inhumano o degradante prohibido por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que debe suspenderse de oficio y de plano en términos del diverso 126 de la Ley de Amparo; para el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito** dicho acto reclamado no es susceptible de suspenderse de plano y de oficio en términos de los artículos 126 de la Ley de Amparo y 22 constitucional, en razón de que no existe imposibilidad material y física de reparar la violación al derecho humano en que incurra la autoridad responsable, aunado a que como el acto reclamado es de carácter omisivo o negativo, de concederse tal medida, se darían efectos restitutorios que únicamente corresponden a la sentencia.

26. Tercer requisito: pregunta genuina sobre el punto de contradicción. Lo expuesto demuestra que las posturas del Pleno de Circuito y del Tribunal Colegiado contendientes, al reflejar contradicciones en sus consideraciones, dan lugar a la formulación de la pregunta que se precisa:

¿Procede conceder la suspensión de oficio y de plano en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, cuando un quejoso privado de su libertad en un centro de reclusión reclama la falta de atención médica?

27. Cuarta. Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las razones jurídicas que se exponen.

28. Para responder la interrogante planteada en el apartado anterior, es necesario enmarcar la institución de la suspensión del acto reclamado en el contexto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

29. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **266/2017**,⁶ explicó que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en sentido amplio, puede entenderse como el derecho de las personas a formular pretensiones –y a defenderse de ellas– ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución.

30. Dicho derecho se reconoce en nuestro sistema jurídico en los artículos 17 constitucional, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha sido desarrollado por la jurisprudencia nacional e internacional, especialmente la emanada del Poder Judicial de la Federación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁷

31. Así, en el precedente aludido, se afirmó que, en términos generales, el derecho a la tutela jurisdiccional puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma.

⁶ Resuelta en sesión de catorce de marzo de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Hernández, por unanimidad de votos en cuanto al fondo.

⁷ Ver, por ejemplo, las sentencias emitidas por la Corte IDH en los Casos *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, *Caso Furlán y familiares Vs. Argentina*, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá* y *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, entre otras. Y respecto de las tesis emitidas por el PJJ, pueden citarse, entre otras, las siguientes: 2a./J. 192/2007, 2a./J. 12/2016, 1a. XII/2011 (10a.), 1a. CXCVI/2009, 2a. CV/2007, 1a./J. 42/2007, 1a. LV/2004, 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), 1a. LXXIV/2013 (10a.), 1a. CXCVIII/2014 (10a.), 1a./J. 22/2014 (10a.).

32. Además, esos subconjuntos del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva pueden analizarse a partir de elementos más básicos, entre otros, el derecho a un recurso efectivo, el cual se garantiza a través de estándares mínimos que implican no sólo el que esté previsto formalmente en la ley, sino el que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, es decir, para obtener una tutela efectiva en contra de actos o normas de derechos fundamentales.⁸

33. Al respecto, se dijo que esta Primera Sala ha interpretado que el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conlleva a que ese recurso sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.⁹

34. En ese sentido, esta Sala asumió el criterio de que el derecho humano referido está estrechamente vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los instrumentos internacionales en la materia. Así, para que exista dicho recurso, no basta con que lo prevea la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que realmente sea idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.¹⁰

35. En ese plano explicativo, se identificó a las medidas cautelares, como un instrumento jurídico con que se garantiza la efectividad del recurso, además, se afirmó que la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, en tanto medida cautelar, tiene como finalidad conservar la materia del juicio de amparo y evitar la consumación de daños irreparables o difícilmente reparables, a los derechos del quejoso.

36. De ahí su carácter instrumental en relación con la efectividad del juicio de amparo, como garantía jurisdiccional por antonomasia de los derechos humanos, pues de llegar a consumarse irreparablemente la violación

⁸ Ver, por todas, la sentencia emitida por la Corte IDH en el Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*.

⁹ Ver tesis 1a. CXCVIII/2014 (10a.).

¹⁰ Ver tesis 1a. CCLXXVII/2012 (10a.).

a éstos durante el transcurso del juicio o causarse daños difícilmente reparables, el juicio de amparo sería un instrumento inútil para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva.

37. En cuanto a la suspensión del acto reclamado, se expuso que, en términos del artículo 125 de la Ley de Amparo, puede decretarse de oficio o a petición del quejoso.

38. Así como que el numeral 126 de la ley especial aludida establece que la suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

39. Que, en ese caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

40. Y que la suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

41. También se enfatizó que la parte relevante del artículo 22 constitucional a la que alude esa disposición de la Ley de Amparo es el párrafo primero, que prohíbe las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

42. Fuera de esos supuestos, la suspensión se decretará a instancia de parte, en términos del artículo 128 de la Ley de Amparo, que establece como requisitos la solicitud del quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

43. Finalmente, se puntualizó que ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹¹ que la existencia de esta regulación

¹¹ Ver, por ejemplo, los criterios siguientes: "SUSPENSIÓN DE PLANO Y DE OFICIO, CUÁNDO PROCEDE.—La fracción II del artículo 123 de la Ley de Amparo, toma como base para conceder la suspensión de plano y de oficio, que se trate de un acto que si llegare a consumarse, haría

diferenciada obedece, por lo que hace a la suspensión de oficio y de plano, a la necesidad de tutelar derechos fundamentales de especial relevancia, como la vida, la libertad o la integridad personal, de ataques que consumirían irreparablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del amparo (la privación de la vida, de la libertad, etcétera). En tanto que, en los demás casos, ante la ausencia de ese riesgo de consumación irreparable de la violación a derechos fundamentales de especial relevancia, la suspensión procede a petición de parte.

44. En el presente caso, el punto de contradicción radica en determinar si la omisión de la autoridad penitenciaria de proporcionar atención médica, constituye un acto que pueda entenderse como de aquellos que prohíbe el artículo 22 constitucional, para efectos de la procedencia de la suspensión de oficio y de plano en términos del numeral 126 de la Ley de Amparo.

45. En principio, es claro que la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar atención médica, no es un acto de los que se encuentran expresamente previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo o en el diverso 22, párrafo primero, de la Constitución, respecto de los cuales se establece

físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada; caso en el cual no se encuentra la orden de una autoridad del orden administrativo, para que se desaloje a los quejosos de los terrenos que dicen estar poseyendo; pues es indudable que si el acto llegara a ejecutarse, no sería imposible restituirlos de nuevo en el goce de la posesión; de manera que la suspensión debe resolverse en los términos del artículo 124 de la citada ley, o sea, concederse la suspensión provisional y no de plano y de oficio." (Quinta Época. Registro digital: 334093. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLIX, materias común y administrativa, página 1698)

"SUSPENSIÓN DE OFICIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE EL JUEZ DE DISTRITO OMITIÓ PRONUNCIARSE EXPRESAMENTE RESPECTO DE SU CONCESIÓN O NEGATIVA, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA.—La suspensión de oficio procede en los asuntos que no admiten demora alguna, en tanto que de no ordenarse podrían ocasionarse al gobernado perjuicios de imposible reparación. Ahora bien, la omisión del pronunciamiento expreso del Juez de Distrito respecto de la suspensión de oficio no está contenida en las hipótesis que limitativamente prevé el artículo 83 de la Ley de Amparo, por lo que en su contra no procede el recurso de revisión; en cambio, en términos del artículo 95, fracción VI, de la citada ley, contra dicha omisión procede el recurso de queja, ya que se trata de una resolución del Juez de Distrito, durante la tramitación del juicio de amparo, que no admite expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza puede causar daño o perjuicio al quejoso, no reparable en la sentencia definitiva que se dicte en el juicio. No es obstáculo a lo anterior que el artículo 89 del mencionado ordenamiento legal aluda al recurso de revisión 'tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano', ya que no contempla el caso en el que ocurra la referida omisión." (Novena Época. Registro digital: 164665. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, materia común, tesis 1a./J. 15/2010, página 356)

que procede conceder la suspensión de oficio y de plano, en los términos que se precisan:

"Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. ..."

46. En ese sentido, el punto a determinar es si la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar atención médica, es un acto que pueda equipararse a alguno de los previstos en dichos preceptos pues, además, en uno de los criterios contendientes se sostuvo que constituye un trato o pena cruel, inhumano o degradante prohibido por el precepto constitucional aludido; en tanto que, en el otro, se dijo que no encuadraba en ninguno de esos supuestos.

47. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el acto reclamado aludido puede entenderse como un tormento, en la medida que por éste se entiende aquellos actos y omisiones que afecten gravemente a la dignidad e integridad personales, como pueden ser, por mencionar algunos ejemplos, los actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

48. Ello, en el entendido que tal afirmación no es absoluta, pues el tormento se refiere a actos graves que atentan contra los derechos humanos a la dignidad e integridad personales y, en principio, no puede equipararse, sin

trivializarlo, a cualquier molestia –justificada o no– derivada de la reclusión en un centro penitenciario.

49. Por lo tanto, es necesario contextualizar el acto reclamado en análisis, consistente en la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar atención médica; por lo que es preciso señalar que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 173/2008, del que derivó la tesis 1a. LXV/2008, estableció que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.¹²

¹² Tesis 1a. LXV/2008, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 457, número de registro digital: 169316, Tomo XXVIII, julio de 2008, materias constitucional y administrativa, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.—Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el citado precepto constitucional tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Así, lo anterior es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador', según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud."

50. Asimismo, cabe precisar que la atención médica forma parte del derecho a la salud, pues el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que dicho derecho tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud, entendidos como las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de las personas, los cuales dentro de su clasificación, contemplan a la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.¹³

51. Ahora bien, respecto de las personas privadas de su libertad en un centro penitenciario, la Ley Nacional de Ejecución Penal, en las fracciones II y III del artículo 9, establece que tendrán derecho para el cuidado de su salud, a recibir atención médica de primer nivel, o bien, avanzada, así como alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, en los términos que se transcriben:

"Artículo 9. Derechos de las personas privadas de su libertad en un centro penitenciario.

"Las personas privadas de su libertad en un centro penitenciario, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, gozarán de todos los derechos previstos por la Constitución y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, siempre y cuando éstos no hubieren sido restringidos por las resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas.

"Para los efectos del párrafo anterior, se garantizarán de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes derechos:

"...

"II. Recibir asistencia médica preventiva y de tratamiento para el cuidado de la salud, atendiendo a las necesidades propias de su edad y sexo en por lo menos unidades médicas que brinden asistencia médica de primer nivel, en términos de la Ley General de Salud, en el centro penitenciario, y en caso de que sea insuficiente la atención brindada dentro de reclusión, o se necesite asistencia médica avanzada, se podrá solicitar el ingreso de atención

¹³ Al respecto, ver la tesis P. XIX/2000, con el rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 112)

especializada al centro penitenciario o que la persona sea remitida a un Centro de Salud Público en los términos que establezca la ley;

"III. Recibir alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, adecuada para la protección de su salud."

52. Como se advierte, la omisión de proporcionar atención médica es un acto que recorre una amplia gama no reducible a un solo supuesto: desde los casos en que se pide atención médica en relación con actividades preventivas, hasta aquellos que obedecen a actividades curativas, de rehabilitación e, incluso, de urgencias.¹⁴

53. En esa línea argumentativa, en atención a que: i) la suspensión de oficio y de plano obedece a la necesidad de tutelar derechos fundamentales de especial relevancia de ataques que consumirían irreparablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del amparo, como son los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; ii) el tormento se refiere a aquellos actos y omisiones que afectan gravemente a la dignidad e integridad personales (como pueden ser los actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes); y, iii) la atención médica comprende una gran diversidad de actividades, desde preventivas hasta de urgencias; esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no resulta conveniente fijar una regla general en relación con la procedencia de la suspensión de oficio y de plano, en los casos en que un interno reclame falta de atención médica.

¹⁴ En cuanto al tema, los artículos 27 y 33 de la Ley General de Salud que, en lo conducente, establecen:

"Artículo 27. Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:

"...

"III. La atención médica integral, que comprende la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.

"..."

"Artículo 33. Las actividades de atención médica son:

"I. Preventivas, que incluyen las de promoción general y las de protección específica;

"II. Curativas, que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno;

"III. De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a optimizar las capacidades y funciones de las personas con discapacidad, y

"IV. Paliativas, que incluyen el cuidado integral para preservar la calidad de vida del paciente, a través de la prevención, tratamiento y control del dolor, y otros síntomas físicos y emocionales por parte de un equipo profesional multidisciplinario."

54. Ciertamente, resulta claro que no toda omisión por parte de las autoridades penitenciarias de proporcionar atención médica, necesariamente coloca al quejoso en una situación en la que su dignidad e integridad personal se encuentren gravemente comprometidas, como aquellos casos en que dicha omisión se relacione con actividades preventivas.

55. Sin embargo, tampoco se desconoce que la atención médica requerida, puede relacionarse con alguna lesión o padecimiento que requiera actividades curativas, de rehabilitación, o bien, de urgencia médica, cuya falta de atención oportuna somete al quejoso a cierto dolor físico y/o estado patológico que, incluso, pudiera tener consecuencias irreversibles en su salud o la pérdida de su vida, todo lo cual, desde luego, compromete gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse tal situación a un tormento.

56. Por ello, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que, en este tipo de casos, la procedencia de la suspensión de oficio y de plano, deberá otorgarse de acuerdo con las circunstancias que imperen en cada asunto en concreto, por lo que corresponderá al Juez de amparo su concesión, a partir de un juicio valorativo en el que pondere las manifestaciones vertidas en la demanda de amparo, para determinar si la falta de atención médica que se reclama, encuentra relación con alguna lesión o padecimiento que cause al quejoso una aflicción física y/o mental que afecte gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse a un tormento.

57. En consecuencia, con fundamento en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis que se precisa:

SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO UN INTERNO RECLAMA DE LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS LA OMISIÓN DE BRINDARLE ATENCIÓN MÉDICA, SI SE ADVIERTE QUE ESA SITUACIÓN COMPROMETE GRAVEMENTE SU DIGNIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL, AL GRADO DE EQUIPARARSE A UN TORMENTO. Es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la suspensión de oficio y de plano obedece a la necesidad de tutelar derechos fundamentales de especial relevancia de ataques que consumirían irremediablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del juicio de amparo, como son los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, entre los que se encuentra el tormento de cualquier tipo, el cual se refiere a aquellos actos y omisiones que afectan gravemente a la dignidad e integridad personales (como pueden ser los actos de tortura

y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes). Ahora bien, la omisión de proporcionar atención médica es un acto que recorre una amplia gama no reducible a un solo supuesto, pues puede abarcar desde los casos en que se pide en relación con actividades preventivas, que no colocan al quejoso en una situación en la que su dignidad e integridad personal se encuentren gravemente comprometidas, hasta aquellos que obedecen a actividades curativas, de rehabilitación, o bien, de urgencia médica, cuya falta de atención oportuna somete al quejoso a cierto dolor físico y/o estado patológico que, incluso, pudiera tener consecuencias irreversibles en su salud o la pérdida de su vida, por lo que sí es factible que lo ubiquen en la situación apuntada. Por lo tanto, el Juez de amparo deberá conceder la suspensión de oficio y de plano, en los casos en que un interno reclame dicha omisión, si a partir de un juicio valorativo en el que pondere las manifestaciones vertidas en la demanda de amparo, advierte que la falta de atención médica que se reclama, compromete gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse tal situación a un tormento.

58. Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, se,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en la consideración tercera de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la última consideración del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en esta resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente), en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz por lo que se refiere a la competencia y

por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en cuanto al fondo. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan el derecho a formular voto concurrente.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.XVI.P. J/1 P (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de enero de 2018 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo III, enero de 2018, página 1421.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO UN INTERNO RECLAMA DE LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS LA OMISIÓN DE BRINDARLE ATENCIÓN MÉDICA, SI SE ADVIERTE QUE ESA SITUACIÓN COMPROMETE GRAVEMENTE SU DIGNIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL, AL GRADO DE EQUIPARARSE A UN TORMENTO.

Es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la suspensión de oficio y de plano obedece a la necesidad de tutelar derechos fundamentales de especial relevancia de ataques que consumirían irremediablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del juicio de amparo, como son los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, entre los que se encuentra el tormento de cualquier tipo, el cual se refiere a aquellos actos y omisiones que afectan gravemente a la dignidad e integridad personales (como pueden ser los actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes). Ahora bien, la omisión de proporcionar atención médica es un acto que recorre una amplia gama no reducible a un solo supuesto, pues puede abarcar desde los casos en que se pide en relación con actividades preventivas, que no colocan al quejoso en una situación en la que su dignidad e integridad personal se encuentren gravemente comprometidas, hasta aquellos que obe-

decen a actividades curativas, de rehabilitación, o bien, de urgencia médica, cuya falta de atención oportuna somete al quejoso a cierto dolor físico y/o estado patológico que, incluso, pudiera tener consecuencias irreversibles en su salud o la pérdida de su vida, por lo que sí es factible que lo ubiquen en la situación apuntada. Por lo tanto, el juez de amparo deberá conceder la suspensión de oficio y de plano, en los casos en que un interno reclame dicha omisión, si a partir de un juicio valorativo en el que pondere las manifestaciones vertidas en la demanda de amparo, advierte que la falta de atención médica que se reclama, compromete gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse tal situación a un tormento.

1a./J. 55/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 42/2018. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito. 7 de noviembre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebollo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Ricardo Monterrosas Castorena.

Tesis y criterio contendientes:

El emitido por el Pleno en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 1/2017, que dio origen a la jurisprudencia PC.XVI.P.J/1 P (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO. PROCEDE OTORGARLA CUANDO QUIEN LA SOLICITA SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD EN UN CENTRO PENITENCIARIO Y SEÑALA COMO ACTO RECLAMADO LA FALTA DE ATENCIÓN MÉDICA POR LAS AUTORIDADES DE ÉSTE, PUES ESA OMISIÓN CONLLEVA UN TRATO CRUEL E INHUMANO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de enero de 2018 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo III, enero de 2018, página 1421, con número de registro digital: 2015908.

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver los recursos de queja 135/2017, 59/2016, 88/2017, 89/2017, 108/2017 y 124/2017, en los que determinó que cuando el acto reclamado consiste en la negativa de las autoridades penitenciarias de proporcionar asistencia médica a un interno del centro federal de readaptación social, no es de aquellos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resulta improcedente conceder la suspensión de oficio y de plano.

Tesis de jurisprudencia 55/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiséis de junio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA GARANTIZAR QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL SEA ACORDE CON ESE DERECHO, EL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD DEBE CONTAR CON LA ASISTENCIA DE UN ABOGADO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 187/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO, EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO Y QUINTO, AMBOS DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 27 DE MARZO DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTES: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA Y CARLOS EDUARDO MICHEL REGALADO.

III. Consideraciones

10. **Competencia.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. Lo anterior, dado que los criterios denunciados como supuestamente divergentes provienen de Tribunales Colegiados de diferente Circuito y diversa especialización e inciden en una materia (penal) que corresponde a esta Sala.

11. Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).—De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales

Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el Texto Constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito.⁹

⁹ Décima Época. Registro digital: 2000331. Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, tesis P. 1/2012 (10a.), página 9.

12. **Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien se encuentra facultado para promoverla.

IV. Existencia de la contradicción

13. De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, no es necesario satisfacer los requisitos establecidos en la diversa jurisprudencia número P/J. 26/2001,¹⁰ pues dicho criterio se interrumpió con motivo de lo resuelto por el Pleno en la indicada sesión.

14. Una nueva forma de aproximarse a los problemas que se suscitan en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.

15. Por ello, ahora debe tomarse en consideración que la divergencia de criterios existe cuando los tribunales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

16. En ese sentido, la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas que rodean a los asuntos en aparente colisión sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que tal variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto.

17. Así, para comprobar la existencia de contradicción de tesis es indispensable determinar si existe necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en un punto jurídico. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en la interpretación adoptada por los tribunales contendientes, entonces es posible

¹⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."

afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplen los siguientes requisitos:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general;

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

18. Las anteriores consideraciones se fundamentan en lo establecido en la jurisprudencia P/J. 72/2010,¹¹ que está encaminada a proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

19. **Criterios contendientes.** Con el objetivo de determinar si las posturas denunciadas como presuntamente antagónicas en realidad se contraponen, es necesario dar cuenta de las consideraciones que las sustentan.

A. Tribunales que sostienen una primera postura

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. *Amparos en revisión* ***** , ***** , ***** , ***** y ***** .

Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. *Amparo en revisión* ***** .

¹¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.
*Amparo en revisión *****.*

20. Al resolver amparos en revisión con un esquema procesal similar: juicios de amparo *sobreseídos*, que fueron promovidos, por derecho propio, por personas *privadas de la libertad* –en centros de reinserción *federales*– que impugnaron un acto que incidía en las *condiciones en que se ejecutaba la privación de su libertad*, provocada ya por la *prisión preventiva*, o bien como consecuencia de una *sentencia condenatoria*; estos Tribunales Colegiados determinaron que el Juez de Distrito incurría en una violación a las reglas que instrumentan el juicio de amparo, cuando omitía designarle al quejoso un *defensor público* federal¹² o un *asesor público* federal¹³ que lo representara durante la sustanciación del procedimiento constitucional.

21. El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito** resolvió algunos recursos de revisión interpuestos en contra de la sentencia dictada en juicios de amparo indirecto promovidos por personas privadas de la libertad –unos por prisión preventiva, otros por sentencia condenatoria–, en los que se reclamaron órdenes de traslado de un centro penitenciario a otro de mayor seguridad y omisiones de proveer servicios médicos. En esos asuntos, el Juez federal sobreseyó en el juicio por *inexistencia* de los actos reclamados, sin haber notificado personalmente a los quejosos (reclusos) el auto en que se recibieron los informes justificados rendidos por las autoridades responsables, mediante los cuales negaron la existencia de los actos reclamados.

22. Ese Colegiado consideró, básicamente, que la parte quejosa –persona privada de la libertad– se ubicaba en una posición de desventaja social, pues al estar recluida en un centro penitenciario, estaba materialmente impedida para ejercer su defensa por sí, pues no podía imponerse de las actuaciones del juicio, ofrecer pruebas para demostrar la existencia de los actos reclamados y recurrir la sentencia que decretó el sobreseimiento del juicio de amparo. Entonces, para garantizar que el juicio de amparo promovido en esos casos, fuera en realidad un recurso judicial efectivo, era imperativo que el Juez de amparo adoptara las medidas necesarias para que lo asesorara un *defensor público* federal, en términos de la Ley Federal de Defensoría Pública.¹⁴

¹² El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito empleó ese concepto en los asuntos de su índice.

¹³ El Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito eligieron esta categoría de representante.

¹⁴ La postura de ese Colegiado se recogió en la jurisprudencia XXIV.2o. J/2 (10a.), de título y subtítulo: "PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD, PROVISIONAL O DEFINITIVAMENTE. ATENTO A

23. Posteriormente, ese tribunal comunicó¹⁵ que al resolver el amparo en revisión *****¹⁶, derivado de una nueva reflexión, se apartó del criterio adoptado en algunos amparos en revisión,¹⁷ en los que se había considerado que la omisión del Juez federal de designar, **de oficio**, a un defensor público que asistiera a la parte quejosa (privada de la libertad), cuando promovía por derecho propio, era una violación a las reglas del procedimiento de amparo que ameritaba su reposición. El cambio de criterio se sustentó en que debía privilegiarse la *voluntad* de la persona quejosa privada de la libertad que promovía el juicio de amparo sin asistencia profesional o, en su caso, la *valoración* del propio Juez de Distrito en torno a la necesidad de designarle uno.¹⁸

24. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito** resolvió el recurso de revisión interpuesto por uno de los quejosos, contra la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto que promovieron diversos internos (unos procesados y otros sentenciados) del Centro Federal de Readaptación Social Número Once "CPS Sonora" contra la omisión de que se les proporcionara atención médica. En dicha sentencia de amparo, el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio por inexistencia de los actos reclamados y porque la denominación de una de las autoridades señaladas como responsables no había sido precisa.

25. El órgano colegiado decidió revocar el sobreseimiento decretado por el juzgador y ordenar la reposición del juicio de amparo, toda vez que se habían violado las leyes del procedimiento, pues el recurrente, que estaba privado de la libertad, por esa circunstancia, no pudo desahogar la prevención en el sentido de precisar la denominación correcta de la autoridad responsa-

QUE CONFORMA UN GRUPO VULNERABLE POR SU CONDICIÓN DE INTERNO, SI PROMUEVE JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y DE SU DEMANDA NO SE ADVIERTE QUE HAYA SEÑALADO UN ABOGADO QUE LA REPRESENTA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ASIGNARLE UN DEFENSOR PÚBLICO PARA QUE LA ASESORE ADECUADAMENTE Y SE POTENCIALICE SU DERECHO HUMANO A UNA DEFENSA ADECUADA, YA QUE OMITIRLO ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN, HECHA EXCEPCIÓN CUANDO HA DE PRIVILEGIARSE EL EXAMEN DE LA DECISIÓN DE FONDO, AL TRAER CONSIGO MAYOR BENEFICIO AL QUEJOSO." [Décima Época. Registro digital: 2014075. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, materia común, página 1616 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas»]

¹⁵ Fojas 284 a 286 de este tomo.

¹⁶ En ese juicio de amparo, dos personas sentenciadas penalmente reclamaron la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar vestuario. Las autoridades, al rendir informe justificado, manifestaron que ya habían proporcionado ropa a los quejosos. El Juez federal, sin dar vista personalmente a los quejosos, sobreseyó el juicio por cesación de efectos.

¹⁷ El Tribunal Colegiado se refirió a los amparos en revisión ***** , ***** , ***** , ***** y ***** .

¹⁸ *Ibidem*, fojas 303 a 330.

ble, ni había contado con la asistencia legal de un especialista en el ámbito jurídico que le ayudara al respecto.

26. Dicha conclusión se justificó en que para dar verdadero contenido y protección a los derechos fundamentales de las personas que detenten la calidad de reo dentro de un centro penitenciario, era indispensable que éstas contaran con asistencia jurídica adecuada para poder enfrentar de manera digna cualquier situación legal que se les presentara bajo esas condiciones, en atención a que su situación, por sí misma y por obvias razones, les impedía tener acceso como cualquier otra persona no privada de su libertad, a buscar un apoyo legal adecuado. Postura que, además, era acorde al derecho de acceso efectivo a la justicia.¹⁹

27. El **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** resolvió un recurso de revisión interpuesto por el quejoso (sentenciado), contra el sobreseimiento del juicio de amparo que promovió para controvertir la negativa a dar trámite a un incidente no especificado para la traslación del tipo penal y adecuación de la pena. A juicio del tribunal, era ilegal el sobreseimiento por cesación de efectos decretado, en esencia, porque la Juez federal fijó incorrectamente la litis constitucional, sin antes prevenir al quejoso para que aclarara el acto de autoridad que pretendía reclamar, lo que no constituía una oportunidad para ampliar la demanda, sino el deber de la juzgadora de determinar con precisión cuál era el acto efectivamente reclamado; además, consideró incorrecto que no se le hubiera designado al quejoso un defensor de oficio, por la simple razón de que esa figura jurídica no existía en el juicio de amparo.

28. Este Colegiado señaló que si bien el marco normativo en materia de defensoría pública federal no establecía expresamente la posibilidad de asignar *defensor de oficio* a la persona privada de la libertad que promovía un juicio de amparo bajo el escenario descrito, para no obstaculizar que ésta ejer-

¹⁹ De esa resolución derivó la tesis aislada V.3o.P.A.3 P (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA Y DEFENSA ADECUADA. PARA GARANTIZAR ESTOS DERECHOS HUMANOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR UN QUEJOSO RECLUIDO EN UN CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL QUE RECLAMA ACTOS RELATIVOS A LAS CONDICIONES DE SU INTERNAMIENTO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE DISPONER LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA QUE SEA DEBIDAMENTE REPRESENTADO Y ASESORADO POR UN PROFESIONAL DEL DERECHO, INCLUSO CON LA DESIGNACIÓN DE UN ASESOR JURÍDICO." [Décima Época. Registro digital: 2013643. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, materias constitucional y común, página 2157 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas»]

ciera plenamente la defensa de sus intereses, tutelar realmente sus derechos humanos de acceso a la justicia y defensa adecuada, y garantizar que el juicio de amparo cumpliera con las características de un recurso judicial efectivo, debía solicitarse al Instituto Federal de Defensoría Pública que le nombrara a un *asesor jurídico*.²⁰

B. Tribunales que sostienen una segunda postura

Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. *Queja administrativa* *****.

Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. *Queja* *****.

29. Estos órganos jurisdiccionales, al conocer de recursos de queja interpuestos por la delegada del Instituto Federal de Defensoría Pública Federal contra el auto emitido por el Juez de Distrito durante la sustanciación de un juicio de amparo en materia penal, mediante el que se le impuso multa por *omitir* designar a un especialista que asistiera a la parte quejosa (privada de la libertad –en un centro de reinserción *estatal*–), que promovió juicio de amparo reclamando un acto que incidía en las condiciones de su internamiento, fijaron la postura que participa en esta contradicción.

30. Al resolver esos medios de impugnación, los Colegiados decidieron que era *injustificada* la multa impuesta por el Juez de Distrito a la delegada del Instituto Federal de Defensoría Pública Federal. En esencia, sostuvieron que la solicitud del Juez federal era *innecesaria* y, por tanto, la delegada no debía atenderla, pues tratándose del juicio de amparo, conforme a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto de Defensoría Pública Federal únicamente podía designar *asesor jurídico* que representara a la persona quejosa cuando: (a) fuera menor de edad o (b) tuviera capacidad limitada

²⁰ Las consideraciones de ese Colegiado dieron origen a la tesis aislada I.7o.P.55 P (10a.), de título y subtítulo: "ASESOR JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL. SI EL QUEJOSO ESTÁ EN UNA SITUACIÓN QUE LE OBSTACULIZA EJERCER PLENAMENTE LA DEFENSA DE SUS INTERESES, Y SOLICITA EL AUXILIO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA ACCEDER A UNA ASISTENCIA TÉCNICA JURÍDICA QUE HAGA VALER SUS DERECHOS ÉSTE, EN ARAS DE TUTELAR LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y DEFENSA ADECUADA, DEBE GIRAR UN OFICIO AL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA, A EFECTO DE QUE LE NOMBRE A AQUÉL (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 29 DE LAS BASES GENERALES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA)." [Décima Época. Registro digital: 2013553. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, Tomo IV, enero de 2017, materia constitucional, página 2434 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2017 a las 10:28 horas»]

para representarse a sí misma, es decir, se tratara de una persona con discapacidad o sujeta a interdicción.

31. De modo que, al tratarse de personas quejasas privadas de la libertad en un centro de reinserción social *estatal*, si bien estaban limitadas en sentido ambulatorio, no lo estaban para representarse a sí mismas, por lo que no se ubicaban en alguno de los supuestos para que se les designara un *asesor jurídico federal*.

32. **Determinación sobre la existencia de la contradicción de criterios.** En el caso, esta Sala considera que *sí* se cumplen los requisitos de existencia de la contradicción de tesis que se han mencionado. A continuación, se explicitan las razones:

33. **Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los Tribunales Colegiados contendientes realizaron un ejercicio interpretativo para llegar a una solución en particular, consistente, básicamente, en determinar si existe la *necesidad* de asignar a un especialista para que asista jurídicamente a una persona privada de la libertad que promueve juicio de amparo indirecto, por derecho propio y sin representación legal, para impugnar un acto de autoridad que incide en las condiciones de su internamiento (provisional o definitivo).

34. **Segundo requisito. Punto de contradicción.** En los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes *si existió* un punto de contradicción con respecto a la resolución de un mismo problema jurídico.

35. Los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver distintos medios de impugnación, se enfrentaron a la necesidad de resolver una problemática jurídica similar, consistente en determinar si existe la *necesidad* de que los titulares de los órganos jurisdiccionales designen, incluso de oficio, a un abogado que asista jurídicamente a la persona privada de la libertad que promueve, por derecho propio y sin representación legal, un juicio de amparo indirecto en materia penal.

36. Los Tribunales Colegiados que forman parte de la *primera postura* realizaron una interpretación *extensiva* de distintas normas, como la Constitución Mexicana, las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto de Defensoría Pública Federal y la Ley de la Defensoría Pública Federal y, en esencia, sostuvieron que es necesario designar a un experto en el ámbito jurídico (*defensor público o asesor jurídico*) que asista a la persona quejosa

privada de la libertad en un centro penitenciario *federal*, durante la tramitación del juicio de amparo indirecto que ésta promueve, por derecho propio, para reclamar un acto de autoridad que incide en las condiciones de su internamiento (provisional o definitivo), pues se trata de proteger sus derechos de *acceso a la justicia y defensa adecuada*, lo que, además, es acorde con la *naturaleza tutelar* de derechos humanos del procedimiento constitucional.

37. Por su parte, los Tribunales Colegiados que sostienen la **segunda postura**, en un tramo de su razonamiento, realizaron una interpretación *a contrario* de los mismos ordenamientos, y concluyeron que el servicio de *asesoría jurídica* que presta el Instituto de Defensoría Pública Federal únicamente podía solicitarse en el juicio de amparo, cuando la parte quejosa fuera una persona *menor de edad* o tuviera *capacidad limitada para representarse a sí misma* (ya discapacitada, bien sujeta a interdicción), pero el hecho de estar privado de la libertad en un centro penitenciario *estatal* no era una circunstancia que impidiera la representación propia o exigiera necesariamente la asistencia técnica, ni se encontraba en los supuestos expresamente establecidos en la Ley Federal de Defensoría Pública para designarle un asesor jurídico.

38. En cierto sentido podría sostenerse que los Tribunales Colegiados de la *segunda postura* se ciñeron a analizar únicamente si el marco jurídico aplicable permitía designar a un *asesor jurídico* para efectos del juicio de amparo, sin valorar, en su caso, la posibilidad de solicitar otro tipo de servicio de asistencia legal, como podría ser el *defensor público*. No obstante, expresamente afirmaron, en sentido contrario a los tribunales de la primera postura, que estar privado de la libertad como consecuencia de un procedimiento penal no era un aspecto que justificara la *necesidad* de contar con asistencia técnica, porque esa circunstancia no implicaba una limitación a la capacidad de representarse a sí mismo en el juicio de amparo indirecto.

39. Esto es, los Tribunales Colegiados que sostienen la *segunda postura* implícitamente señalaron que no era necesario tutelar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, a través de un representante jurídico, porque la privación de la libertad no es un aspecto que impida a la persona representarse a sí misma.

40. Como se ve, las decisiones de los Colegiados tomaron en consideración elementos esencialmente similares, por ejemplo: disposiciones internacionales y de derecho interno sobre acceso a la justicia, tutela judicial, recurso efectivo, representación en el juicio de amparo, así como los supuestos previstos expresamente en la legislación secundaria de la materia para que los órganos jurisdiccionales soliciten servicios de defensoría pública.

41. A partir de los elementos destacados y con independencia de las particularidades procesales, los ejercicios interpretativos de los tribunales contendientes adoptaron conclusiones diferenciadas en torno a un mismo tópico de derecho, relacionado con la *necesidad* de contar con representación jurídica en el juicio de amparo indirecto en materia penal que es promovido, por derecho propio, por una persona privada de la libertad (provisional o definitivamente) y sin asistencia legal. Lo anterior, al margen de la denominación formal de la figura que asuma tal representación jurídica (defensor público o asesor jurídico).

42. Es cierto que el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito se apartó del primer criterio que sostuvo. Sin embargo, no abandonó totalmente las consideraciones de su postura primigenia, sólo realizó un matiz en cuanto a la *forma* en la que el órgano jurisdiccional debe garantizar los derechos de la persona privada de la libertad que promueve un juicio de amparo indirecto en materia penal. Este Colegiado aun considera que existe la *necesidad* de designar un *defensor público* a la persona privada de la libertad, ya no de oficio, sino privilegiando la voluntad del quejoso; esto es, si el órgano jurisdiccional advierte que la demanda de amparo indirecto se promovió por derecho propio y sin asistencia jurídica, debe darle audiencia para que manifieste si desea que se le asigne un *defensor público*.

43. Por tanto, a criterio de esta Sala, el abandono parcial del criterio inicialmente sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito no es razón suficiente para considerar que la nueva postura no participa de la presente contradicción de tesis. Lo anterior, porque con el nuevo criterio, la contradicción se actualizaría, respecto de la primera postura, en cuanto en aquélla se sostuvo que el Juez debía, de oficio, nombrar un representante jurídico a la persona quejosa privada de la libertad, mientras que en la última postura sostuvo que se debe prevenir a la persona quejosa para que decida lo conducente.

44. No pasa inadvertido que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron arbitrio judicial con objetivos distintos, ya que estudiaron medios de impugnación diferentes (revisión y queja), interpuestos contra determinaciones de naturaleza diversa (sentencia y acuerdo que impuso multa), emitidas en amparo indirecto. Sin embargo, ése no es un aspecto que impida la configuración de la contradicción de tesis, pues lo relevante para el caso es que los tribunales que conocieron del recurso de revisión concluyeron que la designación de un profesional jurídico era *necesaria*, mientras que los otros consideraron que no lo era.

45. En el caso, no es determinante que la persona esté privada de la libertad por virtud de la *prisión preventiva* o como consecuencia de una *sentencia condenatoria*, ni que dicha privación se ejecute en un centro penitenciario *federal* o en una *estatal*, porque haciendo abstracción de esas diferencias, el problema jurídico que debe resolverse se suscita en el juicio de amparo indirecto en materia penal, cuando éste sea procedente, lo que podría suceder tanto dentro del proceso penal como en su ejecución y con independencia de la jurisdicción del centro penitenciario.

46. Dicho con otras palabras, lo que debe definirse es si existe, o no, la *necesidad* de garantizar la representación jurídica de la persona quejosa privada de la libertad que promueve juicio de amparo **indirecto** en *materia penal*, una vez que éste resultó procedente y, posteriormente, cómo debe satisfacerse dicha necesidad.

47. Tampoco es obstáculo que las consideraciones de las respectivas ejecutorias de los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia, pues eso no es necesario conforme a la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, sustentada por esta Primera Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA."²¹

48. **Tercer requisito. Pregunta genuina sobre el punto de contradicción.** Lo expuesto demuestra que las posturas de los Tribunales Colegiados contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones, da lugar a la formulación de las siguientes preguntas:

¿Debe designarse a un abogado público para que represente en el juicio de amparo indirecto en materia penal a la persona privada de la libertad (provisional o definitivamente), cuando ésta lo promueve, por derecho propio y sin asistencia letrada?

¿En caso de existir ese deber, cómo debe satisfacerse?

V. Criterio que debe prevalecer

49. Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan en el presente apartado.

²¹ Novena Época. Registro digital: 179633. Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, materia común, tesis 1a./J. 129/2004, página 93.

50. A fin de dar respuesta al primero de los cuestionamientos precisados en el apartado anterior, es necesario enmarcar el juicio de amparo en el contexto del derecho a la *tutela jurisdiccional efectiva* y advertir su conexión con el derecho a la *asistencia de un abogado o asistencia letrada*, como garantía de efectividad del procedimiento constitucional.

51. Por derecho a la tutela jurisdiccional puede entenderse, en sentido amplio, el derecho de las personas a formular pretensiones –y a defenderse de ellas– ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución.

52. El derecho a la tutela jurisdiccional está previsto en nuestro sistema jurídico en los artículos 17 constitucional, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque esta última es parte del derecho mexicano, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional. Las normas relevantes, son las siguientes:

53. De la Constitución Mexicana:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. ..."

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(Adicionado, D.O.F. 29 de julio de 2010)

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

54. De la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"...

"c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; ..."

"Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ..."

55. Este derecho a la tutela jurisdiccional ha sido desarrollado por la jurisprudencia nacional e internacional, especialmente la emanada del

Poder Judicial de la Federación (PJF) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).²²

56. En términos generales, el derecho a la tutela jurisdiccional puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma.²³

57. Cada uno de esos subconjuntos despliega sus efectos tutelares en momentos distintos. El derecho de acceso a la justicia, en el momento de plantear una pretensión –o defenderse de ella– ante tribunales que deben contar con determinadas características.²⁴ El derecho al debido proceso, durante el desahogo del procedimiento (conocer el inicio del juicio, derecho a probar y derecho a alegar). El derecho a obtener una sentencia fundada en derecho en el momento conclusivo del juicio. Y el derecho a la eficacia y ejecución de la misma, una vez concluido.

58. Hay también una exigencia transversal a estos subconjuntos que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional, consistente en la remoción de todos los obstáculos *injustificados* para acceder a la justicia, para el debido proceso, para el dictado de una sentencia fundada en derecho y para su plena ejecución.

59. A su vez, estos subconjuntos del derecho a la tutela jurisdiccional pueden analizarse a partir de elementos más básicos. Por ejemplo, el derecho

²² Ver, por ejemplo, las sentencias emitidas por la Corte IDH en los Casos *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, *Caso Furlán y familiares Vs. Argentina*, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá* y *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, entre otras. Y respecto de las tesis emitidas por el PJF, pueden citarse, entre otras, las siguientes: 2a./J. 192/2007, 2a./J. 12/2016 (10a.), 1a. XII/2011 (10a.), 1a. CXCVI/2009, 2a. CV/2007, 1a./J. 42/2007, 1a. LV/2004, 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), 1a. LXXIV/2013 (10a.), 1a. CXCVIII/2014 (10a.) y 1a./J. 22/2014 (10a.).

²³ *Consúltese* la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de esta Primera Sala, de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN." [Décima Época. Registro digital: 2015591. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, materia constitucional, página 151 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas»]

²⁴ De aquí que este derecho tenga una doble dimensión: una subjetiva, en tanto derecho de una persona, y otra objetiva o institucional, relativa a las características y principios mínimos que deben tenerse en cuenta en el diseño institucional de los tribunales para garantizar el derecho, por ejemplo, la creación de instituciones y prácticas que favorezcan la independencia o la imparcialidad judicial, como la recusación o las excusas por impedimento, la inamovilidad judicial, el autogobierno de los Jueces, etcétera.

de acceso a la justicia puede descomponerse en los siguientes elementos mínimos: derecho a un Juez competente; derecho a un Juez imparcial e independiente; justicia completa, pronta y gratuita; y el derecho a un *recurso efectivo*.

60. Los Estados tienen el deber de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva mediante distintos mecanismos legales que satisfagan los estándares mínimos descritos en los párrafos precedentes.

61. Los estándares mínimos del derecho a un recurso efectivo, tal y como se ha sostenido en la jurisprudencia nacional e internacional citada, implican no sólo el que esté previsto formalmente en la ley, sino el que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, es decir, para obtener una tutela efectiva en contra de actos o normas lesivas de derechos fundamentales.²⁵

62. Al respecto, esta Suprema Corte ha interpretado que el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, como ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conlleva a que ese recurso sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.²⁶

63. En este sentido, es criterio de esta Suprema Corte que el citado derecho humano está estrechamente vinculado con el principio general relativo a la *efectividad* de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los instrumentos internacionales en la materia. Así, para que exista dicho recurso, no basta con que lo prevea la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que realmente sea *idóneo* para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.²⁷ Esta Primera Sala ha sostenido, por lo demás, que el juicio de amparo satisface los estándares de un recurso efectivo.²⁸

²⁵ Ver, por todas, la sentencia emitida por la Corte IDH en el Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*.

²⁶ Ver tesis 1a. CXCVIII/2014 (10a.).

²⁷ Ver tesis 1a. CCLXXVII/2012 (10a.).

²⁸ Ver tesis: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LOS REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 8.2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS." (Décima Época.

64. Eso por cuanto hace al derecho de que en la ley se prevea un recurso y que en la práctica éste resulte funcional. Pero, además, tanto la Corte Interamericana, como este Tribunal Constitucional, han considerado que para lograr la *efectividad* de los instrumentos jurisdiccionales, en los términos a que se refiere el artículo 25 de la Convención Americana, es indispensable que durante las distintas etapas de su tramitación se garanticen otros derechos fundamentales estrechamente interconectados, como el de *audiencia* y *debido proceso*, consagrados en el artículo 8 de la Convención y 14 de la Constitución Federal.²⁹

65. Dicho con otras palabras, para que los recursos judiciales sean verdaderamente efectivos, las autoridades instructoras deben velar para que durante su sustanciación, se garanticen ciertas condiciones mínimas necesarias para que las personas estén en posibilidad real de proteger, asegurar y hacer valer los derechos implicados.³⁰

66. Entre esas condiciones mínimas se encuentra el derecho a la *asistencia letrada*, es decir, el derecho a ser asistido por un abogado, pues de esa manera se permite que las personas puedan plantear y defender adecuadamente sus pretensiones a través de los medios jurisdiccionales.

67. Esto es, la *asistencia letrada* constituye el vehículo que dota de efectividad a las pretensiones de las partes, cualquiera que éstas sean, pues permite expresarlas, defenderlas y llevarlas hasta un punto en el que puedan ser óptimamente analizadas por el juzgador, en virtud del carácter especializado del profesionista que se encarga de esa tarea.

Registro digital: 2013206. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, materia constitucional, tesis 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.), página 368 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas»)

²⁹ Cfr. Corte IDH, *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 147 y ss.

Véase también la resolución del Tribunal Pleno a la **contradicción de tesis 35/2005-PL**. Sentencia de *veintinueve de marzo de dos mil siete*. Aprobada por unanimidad de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza (ponente) y presidente Ortiz Mayagoitia, ausentes los Ministros Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Valls Hernández. Págs. 39 y 40.

³⁰ Véase, por todas, la jurisprudencia P./J. 47/95 del Tribunal Pleno, de rubro siguiente: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO." (Novena Época. Registro digital: 200234. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, materias constitucional y común, página 133)

68. En resumen, la *asistencia letrada* es una condición de efectividad de los instrumentos jurisdiccionales, en tanto que, para que un juicio o recurso cumpla realmente con el objetivo para el que fue diseñado, es necesario que la persona que lo promueve esté asistida por un profesional jurídico, a efecto de que pueda formular de la mejor manera posible los planteamientos en los que se sustenta la defensa de las pretensiones.

69. Ahora bien, el derecho a la asistencia letrada se ejerce, por lo general, a través de la institución social de la abogacía. Es decir, las personas pueden elegir libremente contratar los servicios de un abogado particular para que los asista en la defensa de sus intereses.

70. No obstante, dada la relevancia de la asistencia letrada para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva, existen instituciones públicas (las defensorías) que proporcionan asistencia jurídica gratuita, en casos en que las personas, por sus circunstancias, no pueden procurársela por sus propios medios; y en asuntos penales, además, a instancia del Ministerio Público o del Juez, incluso, puede imponerse la asistencia de un abogado a la persona en casos en que ésta sí puede hacerse de un abogado por sus propios medios pero renuncia a hacerlo, o cuando teniendo un abogado particular, éste demuestra notoria ineptitud para acometer la defensa, porque en ambos casos la persona pone en grave riesgo sus propios intereses, dadas las consecuencias drásticas que derivan de un proceso penal.

71. En efecto, durante el proceso penal, se ha estimado que la satisfacción de esa garantía no está a completa disposición del procesado, pues cuando éste renuncia a su derecho a nombrar un abogado a pesar de poder sufragar el costo de sus servicios, o nombra uno manifiestamente incompetente, se estima que es deber del Estado proveerle de un abogado de oficio, debido a la evidente asimetría entre las partes que intervienen en un procedimiento de esta índole y a que las consecuencias que de ordinario derivan de éste son especialmente graves, pues afectan bienes jurídicos fundamentales, como la libertad personal.

72. En este sentido, la provisión de un abogado público cuando no se tienen los recursos para sufragar la propia defensa, se justifica para compensar una honda desigualdad social ante el riesgo de graves consecuencias para derechos fundamentales que entraña el proceso penal. Y la imposición de un abogado público cuando teniendo los recursos para financiar la defensa el sujeto renuncia a hacerlo u opta por una defensa manifiestamente incompetente, se justifica de manera paternalista, es decir, el Estado impone al individuo un abogado público para proteger sus propios intereses (su autonomía) cuando éste actúa, sin razón, en contra de éstos o aprecia incorrectamente la capacidad del medio elegido para protegerlos.

73. Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano se ha reconocido que el juicio de amparo es, por antonomasia, la garantía jurisdiccional para la protección de los derechos fundamentales de las personas. Esto es, se trata de una herramienta jurisdiccional efectiva para ese fin, porque además de estar prevista en las disposiciones de derecho interno, es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebida: determinar si existió, o no, una violación a los derechos humanos de la persona que promueve y, en su caso, proporcionarle una reparación.³¹

74. Esta Corte ha reconocido, además, que el juicio de amparo es la última garantía de protección constitucional a disposición de las personas que estiman que sus derechos fundamentales han sido transgredidos. De modo que es imperativo remover los obstáculos (ya técnicos, ya económicos) excesivos o irrazonables que pudieran menguar la efectividad del juicio de amparo.³²

75. El juicio de amparo no es, propiamente, parte del proceso penal, sino un juicio o recurso extraordinario³³ y, por ello, tiene una regulación propia distinta del proceso penal, por lo que las instituciones de éste no pueden aplicarse, sin más, a aquél. La Ley de Amparo no prevé, *expresamente*, la obligación de nombrar un abogado público al quejoso privado de su libertad en virtud de un proceso penal, que promueve juicio de amparo indirecto en materia penal, por derecho propio y sin asistencia letrada. No obstante, la Ley de Amparo no debe interpretarse de manera aislada, sino conforme con las exigencias constitucionales y de manera sistemática con otros ordenamientos relevantes para el juicio constitucional, como las leyes que regulan las defensorías, federal y locales.

³¹ Al respecto, resulta aplicable la tesis aislada 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.) de esta Sala, de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LOS REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS QUE PREVEÉ EL ARTÍCULO 8.2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS." [Décima Época. Registro digital: 2013206. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, materia constitucional, página 368 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas»]

Del mismo modo lo ha sostenido la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 12/2016 (10a.), que esta Sala comparte, de título y subtítulo: "RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS." [Décima Época. Registro digital: 2010984. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, materia constitucional, página 763 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas»]

³² Véase la ejecutoria relativa a la **contradicción de tesis 35/2005-PL**, *ut supra* citada (nota 29), p. 46.

³³ En el sentido de recurso judicial efectivo a que alude la tesis 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.) citada *supra* nota 31.

76. En este sentido, cabe preguntarse si, *en estos casos*, existen las condiciones que justifiquen el deber de designar un abogado público y los asideros normativos que le den fundamento.

77. Por lo que hace al primer aspecto, esta Primera Sala considera que la respuesta es positiva. Las condiciones de precariedad para la defensa que, por lo general, implica la sustanciación de un juicio penal, especialmente cuando se está recluso; la exigencia de conocimientos jurídicos para poder ejercer adecuadamente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva; aunado a la gravedad de las consecuencias del proceso penal, como la afectación a la libertad; justifican el deber del Estado de garantizar el derecho del procesado a contar con la asistencia de un abogado, cuando éste no quiere o no puede nombrarlo por su cuenta.

78. En el caso del quejoso privado de su libertad en virtud de un proceso penal, que promueve juicio de amparo indirecto en esa materia, por propio derecho y sin representación jurídica, existen condiciones de precariedad análogas que justifican, en principio, que el Estado lleve a cabo acciones para garantizar el derecho a la asistencia letrada.

79. En efecto, quien está recluso como consecuencia de un procedimiento penal, ya provisional, ya definitivamente, se encuentra en una situación de especial sujeción frente al Estado, lo que implica una total vulnerabilidad del preso respecto de su seguridad, alimentación, salud, integridad y vida, entre otros aspectos; y a la vez, un deber extraordinariamente fuerte del Estado frente a éste para garantizar sus derechos fundamentales que no han sido limitados o suspendidos durante su reclusión. Cuando se promueve amparo indirecto en materia penal, en muchos casos se reclaman actos que afectan o pueden afectar gravemente la vida, la salud o la integridad física, mental o moral.

80. Esta especial vulnerabilidad, por las graves consecuencias que pueden seguirse para los derechos fundamentales del quejoso en caso de no contar con la asistencia letrada durante el juicio de amparo indirecto promovido en esas condiciones, son una razón para que el Estado la provea cuando éste no pueda permitírsela o no quiera hacerlo.

81. La reclusión, en sí misma, entraña un serio obstáculo para representarse a sí mismo durante el juicio de amparo indirecto en materia penal, pues implica una barrera física para allegarse de pruebas, acudir al órgano jurisdiccional a consultar actuaciones o realizar promociones, etcétera.

82. Además, es un hecho notorio que la mayor parte de los presos enfrentan carencias culturales y económicas que les impiden representarse a sí mismos, eficazmente, en un juicio de amparo indirecto en materia penal. Cul-

torales, porque si bien el juicio de amparo es un recurso sencillo y rápido, ello no significa que sea un juicio que pueda ser promovido exitosamente por los legos sin la asistencia de un abogado, ya que todo procedimiento jurisdiccional requiere de conocimientos y entrenamiento jurídico que sólo poseen los juristas. Es por ello que tiene sentido la institución social de la abogacía. Y económicas, porque la mayoría de las personas que son sujetas a un proceso penal, carecen de esos recursos.

83. Lo anterior muestra que en el juicio de amparo indirecto en materia penal que promueve el quejoso privado de su libertad en virtud de un proceso de esa naturaleza sin asistencia letrada, imperan condiciones análogas a las que justifican la provisión o imposición de un abogado público en el proceso penal, pues en ese tipo de amparos también hay obstáculos físicos, culturales y sociales para poder ejercer adecuadamente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, así como casos en los que, sin razón o a partir de una apreciación errónea, se renuncia a un elemento fundamental para acceder a la justicia, como es la asistencia de un abogado.

84. Ahora bien, podría pensarse que la institución de la suplencia de la queja, prevista en el artículo 79 de la Ley de Amparo,³⁴ es suficiente para garantizar el ejercicio adecuado de la tutela jurisdiccional efectiva en juicios de

³⁴ **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los Juzgados y Tribunales del Circuito correspondientes;

"II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculpado o sentenciado; y

"b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

"IV. En materia agraria:

"a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta ley; y

"b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

"En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de esta ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se

amparo indirecto en materia penal promovidos en esas circunstancias, pues la suplencia es tan amplia que abarca, incluso, la ausencia de la queja.

85. Esta creencia es equivocada. La suplencia de la queja es una institución que, efectivamente, pretende compensar la deficiente o nula argumentación de los abogados, entre otros casos, cuando por las graves desigualdades sociales del quejoso, o por la gravedad de las consecuencias del juicio (familiar, penal), sería injusto no hacerlo. Es decir, pretende compensar un déficit de autonomía de las personas.

86. Sin embargo, esta institución opera en el momento de emitir las resoluciones sobre el fondo del asunto y no durante el resto del proceso, en el cual subsiste la necesidad de asistencia letrada, al menos por cuatro razones de peso.

87. Es criterio de esta Corte que la suplencia de la queja opera una vez que es procedente el juicio de amparo, pero no para hacerlo procedente.³⁵ La procedencia del juicio de amparo es una cuestión compleja que, sin duda, requiere de la asesoría de un abogado competente.

88. La suplencia de la queja no abarca el poder de disposición en el proceso para: determinar qué actos reclamar; decidir si se amplía o no la de-

refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y,

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio.

"La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo."

³⁵ "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS.—De conformidad con el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, el fin inmediato de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara inconstitucional una ley es salvaguardar y asegurar la supremacía de la Constitución. Ahora bien, una vez integrada la jurisprudencia, si fuera el caso de suplir la queja deficiente en el juicio de amparo en términos del artículo 76 Bis, fracción I, de la ley de la materia, aquélla podrá aplicarse, pero sin soslayar las cuestiones que afectan la procedencia del juicio de garantías, ya que la suplencia de mérito opera sólo respecto de cuestiones de fondo, esto es, una vez superados los motivos de improcedencia del juicio, pues sería absurdo pretender que por la circunstancia de que el acto reclamado se funde en una norma declarada inconstitucional tuviera que aceptarse la procedencia de todo juicio de amparo." (Novena Época. Registro digital: 175753. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, materia común, tesis P./J. 7/2006, página 7)

manda respecto de determinados actos; optar por incluir o no a ciertas autoridades responsables; decidir si desistir total o parcialmente de la acción; valorar si recurrir o no determinadas decisiones; y obtener la suspensión del acto reclamado. Todos estos aspectos son de capital importancia para el éxito del juicio de amparo indirecto y exigen la asesoría de un abogado competente, tanto antes de promover el juicio como durante su tramitación.

89. La suplencia de la queja no permite suplir la actividad probatoria del quejoso, y para lograr el éxito en el juicio de amparo indirecto es indispensable conocer el régimen probatorio del juicio, así como la conveniencia de ofrecer o no pruebas, la pertinencia de éstas, la refutación de las pruebas que aporte la autoridad, etcétera, cuestiones que sólo con la asistencia de un abogado pueden llevarse a cabo adecuadamente.

90. Finalmente, la suplencia de la queja no permite la reconducción de la vía en los recursos que pueden interponerse durante la tramitación del juicio de amparo, pues la Ley de Amparo sólo prevé esa posibilidad en los recursos relacionados con el cumplimiento de la ejecutoria de amparo,³⁶ pero no durante la tramitación de éste. La pertinencia y procedencia de los recursos durante el juicio de amparo es una cuestión compleja que requiere necesariamente de la asistencia de un abogado.

91. Lo anterior muestra que existe un vasto campo en el juicio de amparo indirecto que no está cubierto por la suplencia de la queja, espacio de actuación procesal que condiciona la efectividad del juicio de amparo y que, por ello, demanda, sin duda, de la asistencia de un abogado competente.

92. Por lo anterior, es posible concluir que en el juicio de amparo indirecto que promueve una persona reclusa en virtud de un proceso penal, sin la asistencia de un abogado, existen condiciones que justifican el deber del Estado de garantizarle el derecho a la asistencia letrada.

93. Ahora, debe analizarse si existe un asidero normativo que permita fundamentar este deber, pues como ya se dijo, la Ley de Amparo no lo prevé *expresamente*. No obstante, ésta no debe interpretarse aisladamente, sino conforme con la exigencia constitucional de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en los artículos 1o. y 17 de la Constitución, que provee el principal asidero normativo, y de manera sistemática con otras leyes

³⁶ "Título tercero. Cumplimiento y ejecución ... "Artículo 213. En el recurso e incidentes a que se refiere este título, el órgano jurisdiccional de amparo deberá suplir la deficiencia de la vía y de los argumentos hechos valer por el promovente."

relevantes para el juicio constitucional y la garantía de ese derecho, como las que regulan las defensorías, federal y locales, en las que pueden hallarse otros fundamentos jurídicos de ese deber.

94. En principio, debe destacarse que tanto la Constitución Federal,³⁷ como la Ley de Amparo³⁸ reconocen que en la clase de casos que nos ocupa existe la necesidad de proporcionar tutela reforzada a quienes, por sus condiciones, no están en un plano de igualdad para acceder a la jurisdicción. Ésa es la justificación de instituciones como la suplencia de la queja. Lo anterior, a partir de un principio de justicia conforme al cual, no es posible dar el mismo trato a quienes se encuentran en una posición de grave desventaja para hacer valer por sí mismos sus derechos.

95. Ahora bien, la Ley Federal de la Defensoría Pública señala que el servicio de defensoría pública comprende, entre otras cuestiones, el deber de promover, en cualquier etapa del procedimiento, juicio de amparo, recursos o cualquier diligencia necesaria para una eficaz defensa; vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias penales y procurar para la persona sentenciada los beneficios que, en su caso, establezcan las disposiciones legales aplicables. Y, en términos generales, realizar todos los actos tendentes a salvaguardar los derechos humanos de las personas representadas y los inherentes a una defensa adecuada.³⁹

³⁷ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"...

"En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria. ..."

³⁸ **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: ..."

³⁹ **Artículo 6.** Los defensores públicos y asesores jurídicos están obligados a:

"I. Prestar personalmente el servicio de orientación, asesoría y representación a las personas que lo soliciten en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley y las demás disposiciones aplicables;

"II. Representar y ejercer ante las autoridades competentes los intereses y los derechos jurídicos de los defendidos o asistidos, a cuyo efecto harán valer acciones, opondrán excepciones o defensas, interpondrán incidentes o recursos y realizarán cualquier otro trámite o gestión que proceda conforme a derecho que resulte en una eficaz defensa;

"III. Evitar en todo momento la indefensión de sus representados;

96. Estas disposiciones de la Ley Federal de la Defensoría Pública deben interpretarse conforme con el deber de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en los artículos 1o. y 17 constitucionales, en el sentido de que durante el juicio de amparo indirecto en materia penal que promueve, por derecho propio, una persona quejosa recluida en virtud de un procedimiento penal, sin la asistencia de un abogado, el Estado tiene el deber de tomar acciones para garantizar ese derecho y, específicamente, el derecho a la asistencia letrada.

97. Y lo mismo debe decirse de las disposiciones de factura similar contenidas en las leyes de las defensorías estatales, cuando sea el caso, pues vale la pena destacar que las legislaciones de las entidades federativas en materia de defensoría pública regulan la prestación de los servicios de representación jurídica en términos esencialmente similares a la legislación federal. Estas disposiciones deben interpretarse, también, de manera conforme con el deber de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en los artículos 1o. y 17 constitucionales, en el sentido de que durante el juicio de amparo indirecto que promueve por derecho propio una persona recluida en virtud de un procedimiento penal, sin representación jurídica, el Estado tiene el deber de tomar acciones para garantizar ese derecho y, específicamente, el derecho a la asistencia letrada.

98. Esta conclusión se refuerza si se tiene en consideración que también por lo que hace a la privación de la libertad en la fase de ejecución, la Ley

(Reformada, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"IV. Vigilar el respeto a los derechos humanos y sus garantías de sus representados; así como promover el juicio de amparo respectivo o cualquier otro medio legal de defensa, cuando aquéllos se estimen violentados; ..."

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Artículo 12. El servicio de defensoría pública en materia penal, ante los órganos jurisdiccionales federales comprende:

" ...

"V. Hacer valer los medios que desvirtúen los elementos del tipo penal, hecho delictivo o la probable responsabilidad o participación del defendido, en cualquier etapa del procedimiento, presentando argumentos y datos de prueba, ofreciendo medios de prueba o pruebas y promoviendo los incidentes, juicio de amparo, recursos, alegatos y demás diligencias que fueren necesarias para una eficaz defensa;

" ...

"XVII. Vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias, procurando para sus representados los beneficios que, en su caso, establezcan las disposiciones legales aplicables;

" ...

"XXIII. En general, realizar todos los actos inherentes para una defensa adecuada conforme a derecho."

Nacional de Ejecución Penal, en su artículo 103, párrafo cuarto,⁴⁰ establece el deber de que el condenado esté asistido de un abogado durante el procedimiento ordinario de ejecución, y que, incluso, se le designará de oficio uno público si no lo nombra; por lo que sería absurdo sostener que aunque el sistema jurídico prevé el deber de que el Estado garantice el derecho a la asistencia letrada tanto durante el proceso penal como durante la ejecución de la pena, no es necesario garantizar ese derecho en el juicio de amparo indirecto en materia penal que promueve la persona quejosa privada de la libertad por virtud de un procedimiento de aquella naturaleza, sin la asistencia de un abogado, pues dado el carácter terminal del proceso constitucional en la defensa de los derechos fundamentales y el riesgo para derechos como la vida, la integridad o la salud del quejoso, con mayor razón debería garantizarse ese derecho.

99. Por ende, al existir la necesidad y los fundamentos normativos para justificar el deber de garantizar el derecho a la asistencia letrada durante el juicio de amparo indirecto en materia penal que promueve la persona quejosa privada de la libertad por virtud de un procedimiento de aquella naturaleza, sin la asistencia de un abogado; es ahora necesario determinar cómo debe satisfacerse ese deber.

100. En principio, conviene destacar que la satisfacción de esa necesidad es **apremiante**, a efecto de que no transcurran plazos procesales cruciales para que el abogado intervenga y se logre el éxito de la instancia constitucional, como por ejemplo: mejorar los conceptos de violación de la demanda de amparo si ello es posible, ampliarla por actos o autoridades, solicitar la suspensión de lo reclamado, ofrecer pruebas relevantes, promover algún medio de impugnación, o cualquier acto necesario para lograr que en el juicio de amparo indirecto efectivamente se estudie la violación a derechos humanos reclamada.

101. Esta Primera Sala considera que si convergen las circunstancias destacadas, el órgano de control constitucional, en el primer acuerdo que dicte en el juicio de amparo indirecto o inmediatamente después de que advierta esas circunstancias (cuando no se desprendan de la demanda), deberá prevenirle para que designe a un profesional del derecho que le asista durante el juicio de amparo indirecto penal, lo que el quejoso podrá hacer ante el actua-

⁴⁰ "... El Juez de Ejecución prevendrá al sentenciado para que, dentro del término de tres días, designe un defensor particular y, si no lo hiciera, se le designará un defensor público, para que lo asista durante el procedimiento de ejecución en los términos de esta ley, de la ley orgánica respectiva y del código. ..." (sic)

rio judicial en el acto mismo de la diligencia en la que se le comunique esa prevención, o bien, dentro de los tres días siguientes a que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo.

102. Si al vencimiento del plazo de tres días concedido a la persona quejosa no quiere o no puede nombrar un abogado que le asista, el órgano jurisdiccional de amparo deberá nombrarle uno de oficio, para lo cual requerirá a la defensoría pública correspondiente (federal o local) que proporcione de inmediato el servicio –sin importar la denominación formal de la figura: defensor, asesor, representante, asistente jurídico, etcétera–, con base en la interpretación conforme de las disposiciones relevantes, y esta institución no podrá negarse a prestar el servicio.

103. No está de más aclarar que, a pesar de que se haya realizado la designación oficiosa de un defensor público conforme al trámite recién expuesto, la persona quejosa privada de la libertad tiene la posibilidad de designar a un abogado de su preferencia en lugar de aquél, pero en todo caso, siempre deberá estar asistido jurídicamente en el juicio de amparo indirecto en materia penal.

104. Por tanto, si convergen las condiciones destacadas y el órgano jurisdiccional de amparo inobserva el deber precisado, deberán considerarse violadas las reglas fundamentales que norman el procedimiento de amparo y eso ameritaría su reposición, en términos del artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo,⁴¹ porque la falta de asistencia letrada trasciende al resultado del fallo. Lo anterior, siempre y cuando no le genere mayor beneficio la resolución del asunto y/o la suplencia de la queja, en su caso.

105. Por tanto, los Tribunales Colegiados revisores deberán velar por que se satisfaga la necesidad de que la persona privada de la libertad que promueva amparo indirecto en materia penal, en las condiciones destacadas, cuente con la asistencia de un abogado y, salvo que se justifique la resolución del asunto con base en el principio de mayor beneficio, ordenarán la reposición del procedimiento de amparo indirecto hasta el momento procesal oportuno, a efecto de que se garantice el derecho de defensa de la parte quejosa.

⁴¹ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"...

IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento; ..."

106. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis siguiente:

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA GARANTIZAR QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL SEA ACORDE CON ESE DERECHO, EL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD DEBE CONTAR CON LA ASISTENCIA DE UN ABOGADO. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en los artículos 17 constitucional, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, requiere de garantías eficaces de los derechos humanos. En nuestro sistema, el juicio de amparo es una de ellas. El derecho a la asistencia de un abogado es una condición de efectividad del juicio de amparo, porque permite que la parte quejosa pueda ejercer adecuadamente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Pues bien, cuando una persona privada de la libertad, provisional o definitivamente, en virtud de un proceso penal, promueve demanda de amparo indirecto sin asistencia jurídica, el órgano de control constitucional que reciba dicho escrito debe prevenirle para que nombre a un abogado que lo represente, ya sea en la diligencia en la que se comunique esa prevención, o dentro de los tres días posteriores a que surta efectos dicha notificación. En caso de que el quejoso no quiera o no pueda nombrarlo, el órgano jurisdiccional de amparo deberá nombrarle uno de oficio, para lo cual requerirá a la defensoría pública correspondiente (federal o local) que proporcione de inmediato el servicio –sin importar la denominación formal de la figura: defensor, asesor, representante, asistente jurídico, etcétera–, y ésta deberá prestarlo interpretando las leyes que la rigen conforme a la Constitución. Lo anterior, dadas las condiciones de precariedad que en esas circunstancias imperan para acceder a la justicia, y las graves consecuencias que la falta de representación jurídica pueden tener para los derechos humanos del quejoso. En el entendido de que el incumplimiento de esta obligación por parte del órgano jurisdiccional deberá considerarse como una violación a las normas fundamentales del procedimiento y ameritará la reposición del juicio de amparo indirecto, siempre y cuando no genere mayor beneficio a la persona quejosa la resolución del fondo del asunto y/o la suplencia de la queja.

Por lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en el apartado cuarto de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), en contra de los emitidos por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA GARANTIZAR QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL SEA ACORDE CON ESE DERECHO, EL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD DEBE CONTAR CON LA ASISTENCIA DE UN ABOGADO. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en los artículos 17 constitucional, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, requiere de garantías eficaces de los derechos humanos. En nuestro sistema, el juicio de amparo es una de ellas. El derecho a la asistencia de un abogado es una condición de efectividad del juicio de amparo, porque permite que la parte quejosa pueda ejercer adecuadamente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Pues bien, cuando una persona privada de la libertad, provisional o definitivamente, en virtud de un proceso penal, promueve demanda de amparo indirecto sin asistencia jurídica, el órgano de control constitucional que reciba dicho escrito debe prevenirle para que nombre a un

abogado que lo represente, ya sea en la diligencia en la que se comunique esa prevención, o dentro de los tres días posteriores a que surta efectos dicha notificación. En caso de que el quejoso no quiera o no pueda nombrarlo, el órgano jurisdiccional de amparo deberá nombrarle uno de oficio, para lo cual requerirá a la defensoría pública correspondiente (federal o local) que proporcione de inmediato el servicio –sin importar la denominación formal de la figura: defensor, asesor, representante, asistente jurídico, etc.–, y ésta deberá prestarlo interpretando las leyes que la rigen conforme a la Constitución. Lo anterior, dadas las condiciones de precariedad que en esas circunstancias imperan para acceder a la justicia, y las graves consecuencias que la falta de representación jurídica pueden tener para los derechos humanos del quejoso. En el entendido de que el incumplimiento de esta obligación por parte del órgano jurisdiccional deberá considerarse como una violación a las normas fundamentales del procedimiento y ameritará la reposición del juicio de amparo indirecto, siempre y cuando no genere mayor beneficio a la persona quejosa la resolución del fondo del asunto y/o la suplencia de la queja.

1a./J. 43/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 187/2017. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Cuarto y Quinto, ambos del Décimo Quinto Circuito. 27 de marzo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebollo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Alejandro González Piña y Carlos Eduardo Michel Regalado.

Tesis y/o criterio contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver los recursos de revisión 105/2016, 166/2016, 303/2016, 386/2016 y 423/2016, que dieron origen a la jurisprudencia XXIV.2o. J/2 (10a.), de título y subtítulo: "PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD, PROVISIONAL O DEFINITIVAMENTE. ATENTO A QUE CONFORMA UN GRUPO VULNERABLE POR SU CONDICIÓN DE INTERNO, SI PROMUEVE JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y DE SU DEMANDA NO SE ADVIERTE QUE HAYA SEÑALADO UN ABOGADO QUE LA REPRESENTE, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ASIGNARLE UN DEFENSOR PÚBLICO PARA QUE LA ASESORE ADECUADAMENTE Y SE POTENCIALICE SU DERECHO HUMANO A UNA DEFENSA ADECUADA, YA QUE OMITIRLO ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN, HECHA EXCEPCIÓN CUANDO HA DE PRIVILEGIARSE EL EXAMEN DE LA DECISIÓN DE FONDO, AL TRAER CONSIGO MAYOR BENEFICIO AL QUEJOSO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del

viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, página 1616, con número de registro digital: 2014075.

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el recurso de revisión 109/2016, el cual dio origen a la tesis aislada V.3o.PA.3 P (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA Y DEFENSA ADECUADA. PARA GARANTIZAR ESTOS DERECHOS HUMANOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR UN QUEJOSO RECLUIDO EN UN CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL QUE RECLAMA ACTOS RELATIVOS A LAS CONDICIONES DE SU INTERNAMIENTO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE DISPONER LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA QUE SEA DEBIDAMENTE REPRESENTADO Y ASESORADO POR UN PROFESIONAL DEL DERECHO, INCLUSO CON LA DESIGNACIÓN DE UN ASESOR JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, página 2157, con número de registro digital: 2013643.

El emitido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 256/2016, el cual dio origen a la tesis aislada I.7o.P55 P (10a.), de título y subtítulo: "ASESOR JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL. SI EL QUEJOSO ESTÁ EN UNA SITUACIÓN QUE LE OBSTACULIZA EJERCER PLENAMENTE LA DEFENSA DE SUS INTERESES, Y SOLICITA EL AUXILIO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA ACCEDER A UNA ASISTENCIA TÉCNICA JURÍDICA QUE HAGA VALER SUS DERECHOS ÉSTE, EN ARAS DE TUTELAR LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y DEFENSA ADECUADA, DEBE GIRAR UN OFICIO AL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA, A EFECTO DE QUE LE NOMBRE A AQUÉL (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 29 DE LAS BASES GENERALES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2017 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo IV, enero de 2017, página 2434, con número de registro digital: 2013553.

El emitido por los Tribunales Colegiados Cuarto y Quinto del Décimo Quinto Circuito, al resolver los recursos de queja 121/2016 y 25/2017, respectivamente, en los que sostuvieron que era injustificada la multa impuesta por el Juez de Distrito a la delegada del Instituto Federal de Defensoría Pública Federal, dado que la solicitud que la motivó era innecesaria y, por tanto, no debía atenderse. Al respecto, los Colegiados señalaron que las personas quejasas privadas de la libertad, si bien estaban limitadas en sentido ambulatorio, no lo estaban para representarse a sí mismas, por lo que no se ubicaban en alguno de los supuestos previstos en las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto de Defensoría Pública Federal, como para que se les designara a un asesor jurídico que las representara.

Tesis de jurisprudencia 43/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VOTO CONCURRENTENTE EN CUANTO AL ESTUDIO DE FONDO QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 225/2017.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el nueve de mayo de dos mil dieciocho la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 225/2017 por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente), en contra del voto emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia del recurso, y por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente) en cuanto al fondo.

II. Razones de la mayoría

2. En la ejecutoria se determinó que existe la contradicción de tesis por lo que surge la necesidad de unificar criterios por una posible discrepancia en el proceso de interpretación que se llevó a cabo por los órganos jurisdiccionales.
3. En ese sentido, la mayoría determinó que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la tesis con rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL JUEZ DE DISTRICTO PARA RESOLVER SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD NO DEBE REQUERIR LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN."

III. Razones del disenso

4. En el caso en estudio, si bien estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, y desde luego con el contenido del criterio jurisprudencial resultante, considero necesario precisar que no comparto totalmente lo que se afirma en los párrafos 65 y 69 de la ejecutoria, en el sentido de que no debe solicitarse la carpeta de investigación porque contiene datos de prueba que no fueron expuestos ante el Juez de Control en la audiencia respectiva; aseveración que considero debió matizarse, porque por supuesto que los datos de prueba referenciados por el Ministerio Público, deben obrar en dicha carpeta de investigación, y por tanto, estimo que lo que debió puntualizarse es que no se debe solicitar dicha carpeta porque podrían tomarse en cuenta datos de prueba que no fueron reseñados por el órgano acusador y que ahí aparezcan, con lo que se infringirían los principios de inmediación y contradicción.
5. En ese contexto, estoy de acuerdo con el análisis de fondo, apartándome únicamente de las consideraciones antes expuestas, en virtud de lo cual formulé el presente voto concurrente.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 225/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 183.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 225/2017, RESUELTA EN SESIÓN DE 9 DE MAYO DE 2018.

1. He convenido con la jurisprudencia pronunciada en la contradicción de tesis en cuanto que, en principio, el Juez de amparo no debe requerir de oficio la carpeta de investigación cuando el acto reclamado es un auto de vinculación a proceso en el sistema penal acusatorio; esto, especialmente, cuando se ubica en el supuesto de los alegatos y datos de prueba que fueron expuestos de manera oral en la audiencia correspondiente para la acreditación del hecho delictivo y la probable intervención de la persona imputada en su comisión. Sin embargo, como la propia jurisprudencia lo menciona, esta regla permite como excepción acceder a la carpeta cuando se advierta alguna inconsistencia en los argumentos de las partes. Precisamente, para el desarrollo de este supuesto de excepción, explico en este voto la necesidad de que el órgano de control judicial acceda a la carpeta de investigación para la verificación de violaciones de derechos humanos ocurridas en dicha fase de investigación inicial a cargo del Ministerio Público y la policía. Debemos atender que una de las tesis contendientes de las que devino la jurisprudencia fue, precisamente, el acceso a la carpeta de investigación ante el supuesto de una de las violaciones más graves de derechos humanos: la tortura.
2. En este sentido, esta Primera Sala ha fijado los lineamientos constitucionales para verificar las violaciones a derechos humanos en la obtención de los datos de prueba durante la investigación inicial a cargo del Ministerio Público y la policía en el sistema penal acusatorio, así como para el acceso a la carpeta de investigación y del allegamiento de pruebas tanto en el procedimiento penal como en el de amparo, precisamente, con motivo de la detención arbitraria y la tortura.¹
3. De esto se sigue que, si existen datos o alegatos de violaciones de derechos humanos, se requerirá que se cumplan los lineamientos constitucionales sobre su investigación inmediata, oficiosa y exhaustiva, no sólo por el Juez de Control en el proceso penal, sino también por el Juez de Control constitucional; esto requiere de un mayor escrutinio constitucional, lo que implica verificar la coherencia del orden constitucional y armonizar la protección de los derechos humanos en convergencia con los principios del sistema penal acusatorio, especialmente, en dicha primera fase de investigación a cargo del Ministerio Público y la actuación policiaca.
4. Por consecuencia, no es constitucionalmente admisible que exista impedimento de la autoridad judicial para tener acceso a la carpeta de investigación so pretexto de

¹ Amparo en revisión 703/2012, resuelto en sesión de 6 de noviembre de 2013. Cinco votos por la concesión del amparo de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Mayoría de tres votos por el amparo liso y llano de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero. Encargado del engrose: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: José Alberto Mosqueda Velázquez.

Amparo en revisión 703/2012, resuelto en sesión de 6 de noviembre de 2013, encargado del engrose Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (unanimidad de 5 votos por la concesión del amparo; mayoría de 3 votos por el amparo liso y llano).

contravenir los principios del sistema penal acusatorio; por el contrario, al tener la calidad de garante para el respeto y protección de los derechos humanos, le corresponde hacer efectivos los medios constitucionales y legales a que tiene alcance para garantizar el debido proceso, así como la libertad e integridad personal, defensa y presunción de inocencia de la persona imputada.

5. Por tanto, la verificación de las aducidas violaciones de derechos humanos en la investigación inicial a cargo del Ministerio Público y la policía requiere, necesariamente, del acceso a la carpeta de investigación. Esto tiene además especial relevancia para verificar, a su vez, el origen ilícito de los datos de prueba, desde su inicio en la fiscalía hasta su consecución y efectos en sede judicial. Al respecto, es importante subrayar la doctrina que ya ha fijado este Tribunal Constitucional para la invalidez de la prueba ilícita, independientemente de su contenido; lo que siempre ha estado vinculado con sus efectos derivados de manera directa e inmediata con la violación de que se trate.²

² Esta Primera Sala ya ha fijado como lineamientos constitucionales, tanto para este caso como otros de similitud sustancial con la obtención de la prueba ilícita, la invalidez de la misma; mas ello siempre ha sido en función de sus efectos relacionados de manera directa e inmediata con la violación de mérito.

Cfr. Amparo en revisión 703/2012. En lo conducente, esta Primera Sala determinó:

Las consecuencias y efectos de la vulneración a lo anterior son la invalidez legal de los datos de prueba obtenidos de forma directa e inmediata con motivo de la misma; esto conforme además a los principios de debido proceso y obtención de prueba lícita. ... Así, en términos estrictamente constitucionales, el agente que detenga al imputado por la comisión de un delito en flagrancia tiene obligación de ponerlo sin demora ante el Ministerio Público, esto es, sin retraso injustificado o irracional. Ahora bien, las consecuencias y efectos de la vulneración al derecho humano de libertad personal con motivo de la retención indebida deben vincularse estrictamente con su origen y causa; lo que implica que si la prolongación injustificada de la detención generó la producción e introducción de datos de prueba, deben declararse ilícitos, lo mismo que las diligencias pertinentes se hayan realizado en condiciones que no permitieron al inculcado ejercer el derecho de defensa adecuada, esto conforme también a los principios de debido proceso y obtención de prueba lícita.

Amparos directos en revisión 3229/2012, 3403/2012, 2057/2013 y 2169/2013, resueltos en sesión de 4 de diciembre de 2013. Al respecto, esta Primera Sala determinó la ilicitud de la prueba obtenida con motivo de la demora policiaca en la puesta a disposición, y tratándose de la confesión, se determinó igualmente su invalidez, pero sujeta la condición de que esta sea "obtenida con motivo de esa indebida retención". Incluso, en la ejecutoria del último precedente destacado, se enfatizó expresamente:

Solamente podrán ser invalidadas las pruebas que se hubieren obtenido sin la autorización del Ministerio Público y que tengan como fuente directa la demora injustificada.

Amparo en revisión 546/2012, resuelto por el Pleno en sesión de 6 de marzo de 2014. El Pleno determinó que correspondía en cada caso al juzgador de instancia determinar qué pruebas carecen de valor probatorio por encontrarse directa e inmediatamente vinculadas con el arraigo. Al respecto:

Esta acotación es sobre lo que debe entenderse como pruebas "inmediata y directamente relacionadas con la figura del arraigo"; es por ello que, para los efectos de la exclusión probatoria el Juez deberá considerar aquellas pruebas que no hubieran podido obtenerse, a menos que la persona fuera privada de su libertad personal mediante el arraigo.

Asimismo, en seguimiento a dicho primer precedente, esta Primera Sala ha resuelto los amparos en revisión 164/2013, 38/2014 y 69/2014, así como los amparos directos en revisión 4021/2013 y 550/2014, así como 2048/2013, 2049/2013 y 2061/2013; en estos últimos precedentes igualmente se estableció:

6. Ahora, si bien el Juez de Control del proceso penal podría no requerir tener acceso a la carpeta de investigación, y a su vez, el Juez de amparo debería apreciar el acto tal como apareció probado ante dicho Juez responsable de conformidad con el artículo 75 de la Ley de Amparo, lo cierto es que tales premisas generales también admiten supuestos de excepción cuando se aleguen violaciones de derechos humanos en la investigación a cargo de la fiscalía y la policía.
7. Al respecto, esta Primera Sala ha sostenido como tales supuestos de excepción, precisamente, la viabilidad de pruebas supervenientes que tengan directa relación con los hechos materia de la investigación, especialmente, si guardan relación con violaciones a derechos humanos en la primera fase del procedimiento penal.
8. Al respecto, es aplicable, en su identidad jurídica sustancial la jurisprudencia de esta Primera Sala, de rubro y texto:³

"ORDEN DE APREHENSIÓN. CUANDO SE RECLAMA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, DEBEN TOMARSE EN CUENTA LAS PRUEBAS DESAHOGADAS EN EL PROCESO PENAL CON POSTERIORIDAD A SU DICTADO, SIEMPRE QUE EL QUEJOSO ACREDITE QUE SON SUPERVENIENTES Y TENGAN VINCULACIÓN CON LOS HECHOS MATERIA DE LA INVESTIGACIÓN.—Conforme al artículo 78 de la Ley de Amparo, en el juicio de garantías el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable y no se admitirán ni considerarán las pruebas que no se rindan ante ella. Sin embargo, este principio procesal no es absoluto en materia penal, pues de su interpretación lógica deriva que sólo es aplicable a las probanzas que el quejoso haya estado en condiciones de ofrecer y desahogar en la averiguación previa o ante el Juez de la causa, mas no a aquellas que aún no se han producido o nacido a la vida jurídica al emitirse la orden de aprehensión, pues es evidente que tratándose de pruebas supervenientes se actualiza una imposibilidad física y jurídica para presentarlas ante la autoridad responsable al momento de producirse el acto de molestia. Por ello, se concluye que cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama la orden de aprehensión, deben tomarse en cuenta las pruebas desahogadas en el proceso penal con posterioridad a su libramiento, siempre que el quejoso demuestre que se trata de probanzas supervenientes y que éstas tengan estrecha vinculación con los hechos materia de la investigación. Además, dicha interpretación lógica se complementa con la apreciación teleológica consistente en que el juicio de amparo es el medio de control constitucional cuya vocación es el respeto y la defensa de las garantías individuales, conforme a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello aunado a que en el supuesto referido está en riesgo la libertad personal del quejoso. De lo contrario, podrían

De esa afirmación, se derivó una acotación conceptual, sobre lo que debe entenderse como pruebas "inmediata y directamente relacionadas con la figura del arraigo"; por ello, para efectos de la exclusión probatoria, se deberá considerar aquellas pruebas que no hubieran podido obtenerse, a menos que la persona fuera privada de su libertad personal mediante el arraigo. Esto comprenderá todas las pruebas realizadas sobre la persona del indiciado, así como todas aquellas en las que él haya participado o haya aportado información sobre los hechos que se le imputan estando arraigado. Por tanto, procede excluir el material probatorio considerado directa e inmediatamente vinculado con el arraigo.

³ 1a./J. 107/2007, derivada de la contradicción de tesis 31/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 112.

mermarse sus garantías de defensa previstas en el artículo 20, apartado A, fracciones V y VII, constitucional por lo siguiente: (i) se haría nugatorio su derecho a ofrecer pruebas que podrían tener el alcance de desvirtuar los hechos y consideraciones que motivaron la orden de captura; (ii) se reducirían los alcances de su derecho para acceder a todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, al no poderlos ofrecer desde un primer momento para desvirtuar una orden que pone en riesgo su libertad; y, (iii) al no permitir al juzgador federal una nueva valoración de los medios de prueba analizados por el Juez de la causa, en relación con las pruebas supervenientes, se correría el riesgo de convalidar un acto que en el fondo puede ser inconstitucional."

9. El anterior criterio no es óbice a la diversa jurisprudencia:⁴

"ORDEN DE APREHENSIÓN O AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL JUEZ DE DISTRITO PARA RESOLVER SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD NO ADMITIRÁ NI TOMARÁ EN CONSIDERACIÓN DATOS QUE NO SE HUBIESEN TOMADO EN CUENTA POR EL JUEZ DE GARANTÍA PARA SU EMISIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).—Conforme a lo establecido por el artículo 36 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, el Juez de garantía está impedido para revisar la carpeta de investigación antes de dictar sus resoluciones, salvo que exista una controversia entre los intervinientes respecto al contenido de dicha carpeta; sin embargo, no puede considerarse que dicha limitante resulte extensiva para el Juez de amparo tratándose del proceso penal acusatorio, para que éste pueda tener acceso a dicha carpeta de investigación, ya que esa facultad deriva de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 78 de la Ley de Amparo que dispone que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada, de ahí que sólo en el caso de que el Juez de garantía hubiere tenido acceso a la carpeta de investigación, es que el Juez federal podrá imponerse de la misma, pero solamente respecto de los datos que aquél haya tenido en cuenta a fin de dilucidar la controversia. Ello es así, porque de llegar a considerarse datos en que no se hubiera fundado la petición de una orden de aprehensión o que se hayan desahogado en la audiencia de vinculación a proceso, se vulneraría lo dispuesto por el último párrafo de la fracción V del apartado A del artículo 20 constitucional, en el sentido que en las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; y con ello, el principio de contradicción que rige el proceso penal acusatorio, que permite el equilibrio entre las partes y conduce a un pleno análisis judicial de la contienda."

10. Así, esta Primera Sala estima que aun cuando el Juez de Control no hubiera decidido el acceso a la carpeta de investigación, ello no es impedimento para que el tribunal de amparo admita y valore medios de prueba supervenientes que tengan vinculación directa con planteamientos de violaciones a derechos humanos en esa etapa.

⁴ 1a./J. 64/2011 (9a.), derivada de la contradicción de tesis 160/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 993.

11. Lo que reconoce el segundo criterio es la revisión de constancias conforme a la naturaleza jurídica del sistema penal acusatorio, pero ello no implica, en modo alguno, que pierda vigencia el primer criterio rector para la admisión de pruebas en cuestiones de excepcionalidad y, como en el caso, de máximo rigor al tratarse de violaciones a derechos humanos.
12. Al respecto, son aplicables las tesis emitidas por esta Primera Sala:⁵

"DETENCIÓN Y SITUACIÓN JURÍDICA DEL IMPUTADO EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO. LAS AUTORIDADES COMPETENTES DEBEN VERIFICAR SU COHERENCIA CON EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y ARMONIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS CON LOS PRINCIPIOS DE DICHO SISTEMA. Conforme a la reforma constitucional en materia penal de 18 de junio de 2008, la implementación del nuevo sistema de justicia penal implica la observancia de los principios y lineamientos constitucionales desde la primera etapa de investigación; ello, en convergencia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011; lo anterior conlleva incluso un sentido progresivo en el reconocimiento y protección de los derechos humanos desde dicha primera fase del procedimiento penal. Ahora bien, la consignación de una persona detenida puede sostenerse con la sola formulación de la imputación bajo la teoría del caso, así como con la mera exposición de los datos de prueba contenidos en la carpeta de investigación (a la que podría no tener acceso el órgano jurisdiccional hasta ese momento procesal). Por ello, se impone a las autoridades competentes un mayor y estricto escrutinio en la revisión de la detención y definición de la situación jurídica de la persona imputada, lo que implica verificar la coherencia del orden constitucional y armonizar la protección de los derechos humanos en convergencia con los principios del nuevo procedimiento penal, especialmente, en dicha primera fase. En tales condiciones, la autoridad judicial puede incluso allegarse de todos los datos para salvaguardar la defensa adecuada de quien está sujeto a su tutela, y con mayor razón cuando hay manifestación de la persona detenida sobre la violación a sus derechos humanos."

"DERECHOS HUMANOS. SU RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN OBLIGA AL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL AL ESTUDIO DE VIOLACIONES Y PRUEBAS SUPERVENIENTES RELACIONADAS CON LA PRIMERA FASE DE INVESTIGACIÓN EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL. Las violaciones a derechos humanos en la primera fase de investigación del nuevo sistema de justicia penal pueden ser reclamables en amparo, por lo que esta Primera Sala sostiene la jurisprudencia 1a./J. 107/2007, de rubro: 'ORDEN DE APREHENSIÓN. CUANDO SE RECLAMA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, DEBEN TOMARSE EN CUENTA LAS PRUEBAS DESAHOGADAS EN EL PROCESO PENAL CON POSTERIORIDAD A SU DICTADO, SIEMPRE QUE EL QUEJOSO ACREDITE QUE SON SUPERVENIENTES Y TENGAN VINCULACIÓN CON LOS HECHOS MATERIA DE LA INVESTIGACIÓN.'. Ello no se contrapone a la Jurisprudencia 1a./J. 64/2011 (9a.), también sostenida, de rubro: 'ORDEN DE

⁵ Tesis 1a. CCIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 544 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».

Tesis 1a. CCIV/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 541 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».

APREHENSIÓN O AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL JUEZ DE DISTRITO PARA RESOLVER SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD NO ADMITIRÁ NI TOMARÁ EN CONSIDERACIÓN DATOS QUE NO SE HUBIESEN TOMADO EN CUENTA POR EL JUEZ DE GARANTÍA PARA SU EMISIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).'. Lo anterior es así, porque si bien el acto reclamado en el juicio de amparo debe ser apreciado bajo las mismas actuaciones que tuvo a su alcance la autoridad responsable al momento de su emisión, también lo es que dicho principio ha admitido como excepción, precisamente, la viabilidad de pruebas supervenientes que tengan directa relación con hechos de la investigación, más aún, si convergen con la demostración de violaciones a derechos humanos relacionadas con la fase inicial del procedimiento penal. Lo que reconoce el segundo criterio es la revisión de constancias conforme a la naturaleza jurídica del nuevo sistema de justicia penal, pero ello no implica que pierda vigencia y obligatoriedad el primer criterio rector para la admisión de pruebas en cuestiones de excepcionalidad, incluso, de máximo rigor al tratarse de tortura. Por ello, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el hecho de que la autoridad responsable no hubiere tenido acceso a la carpeta de investigación, tratándose de la primera fase del nuevo procedimiento penal, no es impedimento para que el tribunal de amparo admita y valore medios de prueba supervenientes que tengan vinculación directa con violaciones a derechos humanos en dicha etapa de investigación. Al respecto, un caso paradigmático es la tortura, pues además no debe perderse de vista que versa sobre un tema de pronunciamiento previo y oficioso."

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 225/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 183.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

ACUMULACIÓN DE JUICIOS. NO PROCEDE CUANDO SE TRATA DE UN PROCESO JURISDICCIONAL Y UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La interpretación sistemática y gramatical de los artículos 71 a 75 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que integran el Capítulo Único del Título Tercero, denominado "Litigio", lleva a sostener que la acumulación que regula la normatividad apuntada está dirigida a procesos de naturaleza jurisdiccional, ya que el legislador se refirió a juicios seguidos ante tribunales y cuyo litigio habrá de resolverse en una sentencia, elementos que en su conjunto necesariamente implican la tramitación de un proceso de índole jurisdiccional, como instrumento para resolver un conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro. Por ello, la acumulación está dada para juicios, con el fin de concentrarlos y, por economía procesal, resolverlos conjuntamente en una sola sentencia, lo cual además protege los principios constitucionales de justicia expedita, pronta, completa e imparcial, y evita que se dicten resoluciones contradictorias. Así, cuando la petición de acumulación se formula respecto de un juicio y un procedimiento administrativo con reglas y formalidades específicas, que no comparte las características propias de un proceso jurisdiccional, ésta resulta improcedente ante su incompatibilidad.

1a. LXIII/2019 (10a.)

Apelación 3/2019. HYCSA Edificaciones y Proyectos, S.A.PI. de C.V. 15 de mayo de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien indicó que está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Impedido: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACUMULACIÓN DE JUICIOS. PRESUPUESTOS MATERIALES PARA SU PROCEDENCIA. La facultad de concentrar en un mismo proceso diversas pretensiones o acciones no es irrestricta, su procedencia está sujeta a la satisfacción de ciertos presupuestos materiales, a saber: requiere una identidad subjetiva (coincidencia jurídica entre las partes y el carácter o calidad con que intervienen en el proceso), la competencia del órgano jurisdiccional, así como homogeneidad procedimental (que las acciones deban sustanciarse a través de juicios de la misma naturaleza) y que las pretensiones no se contradigan o se excluyan mutuamente. De lo anterior se desprende que el sistema de acumulación de pretensiones en el derecho procesal civil federal exige compatibilidad procesal y material de las acciones entre sí, de manera que, cuando el trámite de una y otra sean irreconciliables, no será válido decretar la acumulación.

1a. LXII/2019 (10a.)

Apelación 3/2019. HYCSA Edificaciones y Proyectos, S.A.P.I. de C.V. 15 de mayo de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien indicó que está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Impedido: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMATERNIDAD. ES UNA FIGURA REFERIDA A LA DOBLE FILIACIÓN MATERNA EN UNIONES FAMILIARES HOMOPARENTALES. El derecho fundamental a la protección del desarrollo y organización de la familia reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende a todo tipo de uniones familiares, entre ellas, las homoparentales conformadas por personas del mismo sexo. En ese sentido, todas las personas sin distinción de género u orientación sexual tienen el derecho a formar una familia, y si es su deseo, acceder a la procreación y crianza de hijos propios, adoptados, gestados mediante el uso de técnicas de reproducción asistida, o procreados por uno de ellos. Ahora bien, la comaternidad es una figura propia de la unión familiar homoparental constituida por dos mujeres, que se refiere a la doble filiación materna, por virtud de la cual la pareja de mujeres se encarga del cuidado bajo su seno de uno o más hijos, como cualquier otro ejercicio de crianza parental, aun cuando una de ellas o ambas no tengan un vínculo genético con el hijo o hijos. Este ejercicio de procreación y/o crianza de hijos debe reconocerse al tenor del citado derecho constitucional cuya protección se extiende a toda clase de familia, teniendo en cuenta que lo relevante en el ejercicio de los deberes parentales es que

éstos se realicen en un ambiente de amor y comunicación con los menores de edad, brindándoles una sana educación para la vida, de la manera más informada posible, que contribuya a su sano desarrollo integral, y tales caracteres exigibles en la crianza de los hijos no están determinados por el género o las preferencias sexuales de quienes la realizan, ni por la existencia de vínculos genéticos entre las personas.

1a. LXV/2019 (10a.)

Amparo en revisión 852/2017. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Daniel Álvarez Toledo y Laura Patricia Román Silva.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DOCUMENTAL PÚBLICA. EL VALOR PROBATORIO QUE ASIGNA EL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ABROGADO, NO ES ABSOLUTO.

El valor pleno de la prueba documental pública que le confiere el artículo 280 del Código Federal de Procedimientos Penales, abrogado, no es absoluto, ya que si bien los documentos públicos hacen prueba plena, tal categoría puede ser desvirtuada por las partes, ya que tienen la oportunidad de objetarlos de falsos y pedir su cotejo con los originales existentes en los archivos, esto es, confiere oportunidad a quien los impugna de aportar las pruebas o agotar los medios pertinentes para desvirtuarlos. Así, el valor legal que se asigna a la documental pública, en torno a que hace prueba plena, goza de una presunción de validez, que las partes tienen el derecho de demostrar su falsedad, pues cuando existe colisión entre el documento público con otros medios de prueba, la veracidad del documento puede desvirtuarse mediante la valoración de una prueba en contrario. Por lo que, el documento público hace prueba plena hasta en tanto no sea demostrada su falsedad, luego, tal valor corresponde a un aspecto de autenticidad no de eficacia probatoria, ya que la falsedad del documento está en función de verificar los requisitos formales de su emisión como la autoría del documento por un funcionario público, revestido de fe pública, dentro de sus límites de competencia, y que la calidad de público se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, tal como se advierte del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En ese orden de ideas, si bien se ha asociado la expresión prueba plena con el documento público, como una regla legal de valoración, ese término no debe entenderse dirigido a su eficacia o alcance probatorio, sino que se limita a una dimensión formal o adjetiva de la prueba, es decir, a la protección

de la documental pública respecto de sus elementos formales frente a su imputación basada en otros medios de prueba.

1a. LXXII/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 945/2018. Alberto López Sánchez. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DOCUMENTAL PÚBLICA. EL VALOR PROBATORIO QUE ASIGNA EL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR PROBATORIO O REGLA DE JUICIO.

En virtud del carácter racional de la prueba, la presunción de inocencia en esta vertiente puede entenderse como una norma que ordena a los Jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona. Así, para poder considerar que existen indicios que constituyan prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, el Juez debe, entre otras cosas, cerciorarse al valorar el material probatorio disponible que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia efectivamente alegadas por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora. Por tanto, el artículo 280 del Código Federal de Procedimientos Penales, no es contrario al principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar probatorio, pues el hecho de que disponga que la documental pública goza de pleno valor probatorio, no implica que el Juez deje de observar las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerarla suficiente para condenar (existencia del delito y la responsabilidad de la persona), y a qué parte debe perjudicar procesalmente el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba. Luego, la aludida regla de valoración que prevé el precepto impugnado, no supone en ningún caso que se esté relevando de la carga de la prueba al órgano acusador, por el contrario, la presunción de inocencia sólo se enerva en la medida en que existan pruebas suficientes que acrediten la responsabilidad penal, ya que la hipótesis de la acusación sólo puede estar probada suficientemente si al momento de valorar el material probatorio se analizan conjuntamente los niveles de corroboración tanto de la hipótesis de culpabilidad propuesta por la acusación como de la hipótesis de inocencia alegada por la

defensa. Por lo que, aun cuando la documental pública haga prueba plena como instrumento de cargo, el derecho a la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba obliga al juzgador a valorar el material probatorio disponible para cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia efectivamente alegadas por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, descartar la existencia de conindicios que den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

1a. LXIX/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 945/2018. Alberto López Sánchez. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DOCUMENTAL PÚBLICA. SU EFICACIA PROBATORIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 290 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO ES INCONSTITUCIONAL.

Tratándose de la prueba documental pública preconstituida con valor pleno tasado en la ley, se identifican dos dimensiones: a) formal o adjetiva, que se relaciona con el trámite procesal que el legislador diseñó para establecer cuándo se está en presencia de una documental pública, es decir, con la autenticidad del documento y, b) sustancial o material que compete al contenido de la documental, esto es, lo declarado, realizado u ocurrido ante la presencia del funcionario público, cuya veracidad también puede ser desvirtuada en juicio. Esta última connotación cobra especial relevancia por su estrecha relación con el alcance o eficacia del documento público al ser valorado por el juzgador, es decir, verificar el contenido material del documento a la luz del hecho que se pretende probar. Es por ello que, la categoría de valor tasado de la prueba documental no es suficiente para acreditar la veracidad intrínseca de las manifestaciones que contiene el documento, puesto que dicho contenido estará sujeto a la valoración del Juez en torno a si existe concordancia entre el contenido del documento con la realidad, por lo que no es del todo acertado admitir que el documento tendrá prevalencia sobre los demás medios de prueba. Por tanto, aun cuando se trate de una documental pública, dicho elemento de convicción no debe prevalecer sobre las demás pruebas, y por sí sola no es suficiente para relevar al Juez de la obligación de valorar el acervo probatorio de manera conjunta, pues el juzgador sólo estará vinculado respecto de sus elementos formales, por lo que las afirmaciones contenidas en el documento público, deberán ser valoradas por el juzgador en una apreciación conjunta con el resul-

tado de las demás pruebas, lo que se corrobora con el contenido del artículo 290 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, el cual dispone que los tribunales en sus resoluciones expondrán los razonamientos que hayan tomado en cuenta para valorar jurídicamente la prueba, esto es, faculta al juzgador para determinar su alcance probatorio, entre ellas, la documental pública. De tal forma que, el sistema de valoración legal no constituye obstáculo alguno o restricción al juzgador para valorar la documental pública en torno a su dimensión sustancial o material.

1a. LXXI/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 945/2018. Alberto López Sánchez. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DOCUMENTAL PÚBLICA. TIENE EFICACIA PROBATORIA PRIVILEGIADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (ABROGADO).

Los documentos públicos están definidos por el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles como aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones; además, dicho precepto establece que la calidad de públicos se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes. Esa definición legal hace patente que los documentos públicos a que se refiere el artículo 280 del Código Federal de Procedimientos Penales (abrogado) tienen una eficacia probatoria privilegiada debido a que poseen dos requisitos de carácter esencial, a saber: a) la autoría pública que deriva de la legitimación de su autor y b) la forma pública que es exigida por la propia ley. Es por ello que, en relación con la valoración de la documental pública, el juzgador debe verificar, como aspectos fundamentales, la autenticidad del documento y lo que se pretende probar (eficacia probatoria). Así, tales elementos están íntimamente relacionados en virtud de que la eficacia del documento público depende, en primer plano, de su autenticidad, pues regularmente la documental pública tiene el carácter de prueba tasada o legal respecto de determinados extremos, como son la existencia del documento, la fecha de su emisión, el funcionario que lo emitió y los intervinientes. Por esa circunstancia, la doctrina ha con-

siderado que el documento público goza de eficacia privilegiada, la cual no puede ser ignorada por el juzgador al momento de valorarlo.

1a. LXXIII/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 945/2018. Alberto López Sánchez. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE LE RECONOCE EL CARÁCTER DE PARTE DEMANDADA EN EL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES LOCALES QUE DETERMINEN CONTRIBUCIONES FEDERALES COORDINADAS, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL.

El precepto citado, al reconocer el carácter de parte demandada al jefe del Servicio de Administración Tributaria en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación fiscal, no vulnera el principio de igualdad procesal, porque ello no pone en desventaja a la parte actora, ni tampoco constituye privilegio alguno, pues la procedencia de las pretensiones del justiciable no se encuentra condicionada al número de partes demandadas que acudan a dicho juicio, sino que su éxito dependerá, como en cualquier procedimiento imparcial, de la validez intrínseca de los argumentos que formule en contra de la resolución impugnada. Asimismo, reconocer al jefe del Servicio de Administración Tributaria como parte demandada obedece a la naturaleza de la resolución controvertida, esto es, una determinación emitida por una autoridad local con fundamento en un convenio o acuerdo de coordinación que involucra los intereses de la autoridad federal. Por tanto, el precepto impugnado lejos de constituir un privilegio hace patente el principio de igualdad procesal, al permitir que todas las partes cuyos intereses puedan verse lesionados con la decisión final del procedimiento contencioso administrativo puedan ser oídas de manera previa a la emisión de la sentencia correspondiente.

1a. LX/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 149/2019. Grupo Emprendedor de Recursos Humanos, S.A. de C.V. 3 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz

Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRECLUSIÓN. SE ACTUALIZA CUANDO EN UN AMPARO DIRECTO PREVIO Y QUE DERIVA DE LA MISMA SECUELA PROCESAL SE IMPUGNARON NORMAS GENERALES Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DESESTIMÓ U OMITIÓ EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN RESPECTIVOS, SIN QUE EL QUEJOSO HAYA INTERPUESTO EL RECURSO DE REVISIÓN.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P/J. 2/2013 (10a.), que en el juicio de amparo directo son inoperantes los conceptos de violación que plantean la inconstitucionalidad de una ley que pudo impugnarse en un juicio de amparo anterior promovido por el mismo quejoso y que derivan de la misma secuela procesal. A su vez, esta Primera Sala considera que dicho criterio se puede hacer extensivo a aquellos asuntos en los cuales, habiéndose impugnado en amparo directo la constitucionalidad de normas generales, el Tribunal Colegiado desestima u omite el estudio de los conceptos de violación respectivos, sin que la parte quejosa interponga el recurso de revisión, a fin de obtener un mayor beneficio con el eventual pronunciamiento sobre la regularidad normativa de los preceptos impugnados. De ahí que en esos supuestos también precluya el derecho del quejoso para controvertir dichas normas generales en un juicio de amparo posterior promovido dentro de la misma secuela procesal.

1a. LXI/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 650/2013. Gutsa Infraestructura, S.A. de C.V. 17 de abril de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga María del Carmen Sánchez Cordero y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Amparo directo en revisión 188/2019. Riverside Resources México, S.A. de C.V. 24 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien aclaró que está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRUEBAS EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. SU VALORACIÓN LIBRE Y LÓGICA POR EL JUZGADOR EN TÉRMINOS DEL

ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La valoración de la prueba constituye la fase decisoria del procedimiento probatorio, pues es el pronunciamiento judicial sobre el conflicto sometido a enjuiciamiento. Regularmente se define como la actividad jurisdiccional en virtud de la cual el juzgador, mediante algún método de valoración, aprecia la prueba delimitando su contenido, a fin de establecer si determinados hechos han quedado o no probados, debiendo explicar en la sentencia tal proceso y el resultado obtenido. Por tal razón, se han creado sistemas teóricos de valoración, distinguiendo la prueba legal o tasada, así como los de prueba libre y mixtos, que permiten determinar la existencia de un hecho que ha resultado probado o la falta de prueba. A partir de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho, se introdujeron los elementos para un proceso penal acusatorio y oral, destacando la modificación al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establecieron las directrices correspondientes. La fracción II del apartado A de dicho precepto constitucional, dispuso esencialmente que el desahogo y la valoración de las pruebas en el nuevo proceso, recae exclusivamente en el Juez, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica. En ese tenor, bajo la nueva óptica del proceso penal acusatorio, el Constituyente consideró que las pruebas no tuvieran un valor jurídico previamente asignado, sino que las directrices se enfocarían a observar las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de la experiencia, sin que el juzgador tenga una absoluta libertad que implique arbitrariedad de su parte (íntima convicción), sino que tal facultad debe estar limitada por la sana crítica y la forma lógica de valorarlas. En esa perspectiva, el punto toral de dicha valoración será la justificación objetiva que el juzgador efectúe en la sentencia en torno al alcance y valor probatorio que confiera a la prueba para motivar su decisión.

1a. LXXIV/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 945/2018. Alberto López Sánchez. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECONOCIMIENTO VOLUNTARIO DE HIJO CON MOTIVO DE LA COMATERNIDAD EN UNIONES FAMILIARES CONFORMADAS POR DOS MUJERES. EL ARTÍCULO 384 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO

DE AGUASCALIENTES QUE EXCLUYE LA POSIBILIDAD DE QUE EL HIJO DE UNA MUJER PUEDA SER RECONOCIDO VOLUNTARIAMENTE POR SU COMPAÑERA, VULNERA EL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD AL PRONTO ESTABLECIMIENTO DE SU FILIACIÓN JURÍDICA.

El precepto referido dispone que la filiación de los hijos que nacen fuera de matrimonio resulta, con relación a la madre, del solo hecho del nacimiento, y respecto del padre, únicamente se establece por el reconocimiento voluntario o por sentencia que declare la paternidad. Dicho dispositivo está sustentado en dos premisas básicas, a saber: 1) La procreación natural de un hijo fisiológicamente sólo es posible con la participación de células sexuales de un hombre y una mujer, de modo que genéticamente los progenitores son personas de distinto sexo, por tanto, la filiación se constituye desde la concepción parental heterosexual; y, 2) La filiación debe ser acorde a la relación biológica, por lo que se establecerá entre el hijo y un padre hombre y una madre mujer, presumiendo que quienes lo reconocen son las personas que tienen ese vínculo biológico con él, salvo prueba en contrario. Así, la norma permite constituir la filiación jurídica cuando se cumplan dos requisitos: uno ligado al género, pues una persona sólo puede ser reconocida por un hombre y una mujer, o sólo por uno de ellos; y otro ligado al origen genético, ya que se orienta por la prevalencia de relaciones parentales biológicas, aun cuando la acreditación de esto último, tratándose del reconocimiento voluntario ante el oficial del Registro Civil, no se exige en forma fehaciente sino que se presume a partir del género de quienes reconocen, particularmente respecto del padre, pues basta que se trate de un varón. Sobre esa base, el artículo 384 del Código Civil del Estado de Aguascalientes excluye la posibilidad de que el hijo de una mujer pueda ser reconocido voluntariamente en su acta de nacimiento o en acta especial posterior por otra mujer con quien la madre biológica conforme una unión familiar homoparental en cuyo seno se desarrollará aquél y que sin tener un vínculo genético con el hijo de su pareja, tenga el propósito de crear la relación filial con él para el ejercicio de la comaternidad; esta exclusión restringe la protección de los menores de edad que nacen o se desarrollan en el contexto de ese tipo de unión familiar, al pronto establecimiento de su filiación jurídica, comprendido en su derecho a la identidad, que les permite acceder al pleno ejercicio de otro cúmulo de derechos personalísimos y de orden patrimonial, por lo que esa norma resulta contraria a su interés superior, por ende, contraviene el artículo 4o. constitucional. Lo anterior no desconoce que el derecho a la identidad de los menores de edad contempla entre sus prerrogativas el derecho a que su filiación jurídica coincida con sus orígenes biológicos y, por ello, la tendencia tendría que inclinarse a hacer prevalecer el principio de verdad biológica; sin embargo, ello no es una regla irrestricta, pues la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando lo anterior no es posible por los supuestos

de hecho en que se encuentre el menor o porque deban imponerse intereses más relevantes como la estabilidad de las relaciones familiares o privilegiar estados de familia consolidados en el tiempo, es válido que la filiación jurídica se determine prescindiendo del vínculo biológico, pues la identidad de los menores depende de múltiples factores y no sólo del conocimiento y/o prevalencia de relaciones biológicas. En el caso de la comaternidad, resulta relevante por ser lo más protector y benéfico para el menor que nace o se desarrolla en ese tipo de familia, privilegiar de inmediato su derecho al establecimiento de su filiación jurídica frente a las dos personas que asumen para con él los deberes parentales.

1a. LXVIII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 852/2017. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Daniel Álvarez Toledo y Laura Patricia Román Silva.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECONOCIMIENTO VOLUNTARIO DE HIJO CON MOTIVO DE LA COMATERNIDAD EN UNIONES FAMILIARES CONFORMADAS POR DOS MUJERES. EL ARTÍCULO 384 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE EXCLUYE LA POSIBILIDAD DE QUE EL HIJO DE UNA MUJER PUEDA SER RECONOCIDO VOLUNTARIAMENTE POR SU COMPAÑERA, VULNERA LOS DERECHOS DE LAS UNIONES FAMILIARES HOMOPARENTALES. El precepto referido dispone que la filiación de los hijos que nacen fuera de matrimonio resulta, con relación a la madre, del solo hecho del nacimiento, y respecto del padre, únicamente se establece por el reconocimiento voluntario o por sentencia que declare la paternidad. Dicho dispositivo está sustentado en dos premisas básicas, a saber: 1) La procreación natural de un hijo fisiológicamente sólo es posible con la participación de células sexuales de un hombre y una mujer, de modo que genéticamente los progenitores son personas de distinto sexo, por tanto, la filiación se constituye desde la concepción parental heterosexual; y, 2) La filiación debe ser acorde a la relación biológica, por lo que se establecerá entre el hijo y un padre hombre y una madre mujer, presumiendo que quienes lo reconocen son las personas que tienen ese vínculo biológico con él, salvo prueba en contrario. Así, la norma permite constituir la filiación jurídica cuando se cumplan dos requisitos: uno ligado al género, pues una persona sólo puede ser reconocida por un hombre y una mujer, o sólo por uno de ellos; y otro ligado al origen genético, ya que se orienta por la prevalencia de relaciones

parentales biológicas, aun cuando la acreditación de esto último, tratándose del reconocimiento voluntario ante el oficial del Registro Civil, no se exige en forma fehaciente sino que se presume a partir del género de quienes reconocen, particularmente respecto del padre, pues basta que se trate de un varón. Sobre esa base, el artículo 384 del Código Civil del Estado de Aguascalientes sólo responde a la protección de los derechos fundamentales de personas heterosexuales no casadas al establecimiento de la filiación jurídica con sus descendientes, pues únicamente permite el reconocimiento voluntario de hijo acorde con las relaciones biológicas, de manera que excluye la posibilidad de que el hijo de una mujer pueda ser reconocido voluntariamente en su acta de nacimiento o en acta especial posterior por otra mujer con quien la madre biológica conforme una unión familiar homoparental en cuyo seno se desarrollará aquél y que sin tener un vínculo genético con el hijo de su pareja, tenga el propósito de crear la relación filial con él para el ejercicio de la comaternidad; esta exclusión entraña una diferencia de trato orientada por el género, que además lleva implícito el rechazo derivado de la orientación sexual de quienes constituyen uniones familiares homoparentales de mujeres, contraria al derecho de igualdad y no discriminación recogido por el artículo 1o. constitucional, y vulnera su derecho de acceder a la procreación y/o crianza de hijos y a establecer la filiación jurídica con éstos, comprendido en el derecho a la protección del desarrollo y organización de la familia previsto en el precepto 4o. de la Ley Fundamental, por lo que el precepto citado resulta inconstitucional.

1a. LXVI/2019 (10a.)

Amparo en revisión 852/2017. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Daniel Álvarez Toledo y Laura Patricia Román Silva.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECONOCIMIENTO VOLUNTARIO DE HIJO EN LA PARTIDA DE NACIMIENTO O EN ACTA ESPECIAL POSTERIOR. ES VIABLE LA FILIACIÓN JURÍDICA EN EL CONTEXTO DE UNA UNIÓN FAMILIAR HOMOPARENTAL, CON MOTIVO DE LA COMATERNIDAD. La procreación y/o crianza de hijos en ejercicio de la comaternidad en uniones familiares homoparentales, supone que necesariamente una de las mujeres que conforman la pareja, no tiene un vínculo biológico con el hijo de su compañera, dada la imposibilidad fisiológica de procrear entre sí, lo cual significa que en la procreación del hijo, al margen de la preferencia sexual de la mujer progeneradora, intervino un tercero, ya sea como donador anónimo del gameto sexual

masculino mediante el uso de una técnica de reproducción asistida, o bien, a través de una relación sexual. En el primer caso, posiblemente no exista mayor discusión en cuanto a la inexistencia de filiación jurídica entre el hijo y el donador de la célula sexual masculina, pues generalmente, la legislación determina la inexistencia de dicho vínculo jurídico filiatorio, o así se estipula en el contrato de donación de células respectivo, dados los fines de la donación, por lo que el hijo sólo contará con la filiación jurídica respecto de su madre biológica, y en caso de alguna eventual controversia, ésta se definirá sobre las bases que deriven del acto jurídico y de la ley; por tanto, en ese supuesto, la falta de nexo genético entre el hijo y la mujer pareja de la madre biológica que pretende ejercer la comaternidad, no desplaza propiamente una filiación jurídica paterna, y no debe impedir el establecimiento del vínculo filial entre ellos, pues si el hijo nace por medio de una técnica de reproducción asistida, la filiación jurídica encuentra sustento en la voluntad procreacional como elemento determinante para su constitución, tornándose irrelevante la inexistencia del lazo biológico para efectos del reconocimiento voluntario del hijo por el miembro de la pareja del mismo sexo que no proporcionó material genético para la procreación. En el segundo caso, es decir, cuando el menor es procreado en una relación sexual, no puede negarse la existencia del varón progenitor que tendrá derecho al establecimiento de la filiación jurídica con el hijo, mediante el reconocimiento voluntario de la paternidad ante el oficial del Registro Civil; tampoco está en duda el derecho del menor de edad, en su caso, a la investigación futura de la paternidad y a exigir que se declare la existencia de la filiación jurídica acorde con sus orígenes biológicos. Sin embargo, lo anterior no debe inhibir o excluir la posibilidad de que el hijo de una mujer nacido de la relación sexual con un varón, pueda ser reconocido voluntariamente por otra mujer en su registro de nacimiento o por acta especial (en caso de que ya exista un acta de nacimiento dónde sólo lo haya reconocido la madre biológica), cuando dicho hijo nazca y se desarrolle en un contexto de unión familiar homoparental, pues en tal supuesto existen factores que deben ponderarse en orden a su interés superior privilegiando su estabilidad familiar y su mayor beneficio, pues ha de admitirse que si el hijo nace de una madre con orientación homosexual, sin que exista una unión familiar de ésta con su progenitor biológico, sino que conforma una unión de esa índole con otra mujer, la predicción fáctica es que el menor de edad, de hecho, será criado por ambas mujeres y se desarrollará en el seno de la familia homoparental, y esto, conduce a privilegiar el pronto establecimiento de su filiación jurídica respecto de las dos personas que asumirán para con él los deberes parentales, lo que resulta acorde con la protección reforzada de sus derechos, en tanto se le garantiza, de inmediato, que contará con las prerrogativas inherentes a la filiación jurídica respecto de esas dos personas, y le permitirá conformar una identidad acorde con el contexto familiar en el que se supone crecerá, por lo

que, ante la falta de vínculo genético, debe bastar como elemento determinante para el establecimiento de la filiación jurídica, la voluntad parental de quien desea ejercer junto con la madre la comaternidad.

1a. LXVII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 852/2017. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Daniel Álvarez Toledo y Laura Patricia Román Silva.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN ADHESIVA. EL ESTUDIO PREFERENTE DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO FORMULADAS EN DICHO RECURSO, ESTÁ SUPEDITADO A QUE LA REVISIÓN PRINCIPAL SEA PROCEDENTE.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que los argumentos de improcedencia del juicio constitucional formulados en la revisión adhesiva deben examinarse de manera preferente, dicho criterio está supeditado a que la revisión principal sea procedente. De ahí que cuando la revisión principal no cumple con la totalidad de requisitos normativos para su procedencia, resulta innecesario pronunciarse sobre las causas de improcedencia del amparo planteadas en el medio de impugnación adhesivo por carecer de autonomía.

1a. LXIV/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 51/2019. Fernando Ramírez Vargas. 29 de mayo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VALORACIÓN PROBATORIA. PROHIBICIÓN DE APLICAR REGLAS PROCESALES DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO A ASUNTOS TRAMITADOS BAJO EL SISTEMA TRADICIONAL.

Todo régimen transitorio tiene la función de normar las situaciones jurídicas acaecidas durante la vigencia de una ley o sistema abrogados que trascienden al tiempo en el que entra en vigor la nueva normatividad. Ahora bien, el régimen transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de dieciocho de junio de dos mil ocho, específicamente el artículo cuarto transi-

torio, dispuso que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto, lo que no tiene como propósito sostener que los dos sistemas penales que se encuentran en juego, esto es, el abrogado y el que le sustituye, se encuentran en vigor, sino que sólo determina las condiciones de recepción de los actos o procesos realizados conforme al sistema que resulta derogado. Por lo tanto, si el referido artículo cuarto transitorio precisa que los procedimientos iniciados bajo el sistema anterior (mixto), deben continuarse y resolverse conforme a las normas procesales anteriores a la entrada en vigor del nuevo proceso penal acusatorio y adversarial, es claro que pretende evitar que se combinen los diversos sistemas procesales penales en un mismo procedimiento. Por lo que, no es dable que a un proceso seguido bajo el sistema tradicional, cuya valoración probatoria se rija por el método tasado, le sean aplicadas las reglas de la valoración libre y lógica del proceso penal acusatorio, pues su implicación comprende aspectos meramente procesales al estar vinculados directamente con la valoración del acervo probatorio, y existe prohibición expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que puedan combinarse las figuras procesales de uno u otro sistema, pues originaría inseguridad jurídica para el gobernado.

1a. LXX/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 945/2018. Alberto López Sánchez. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

III. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN.

CIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DE PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE QUINCE DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2017. MUNICIPIO DE AQUILA, ESTADO DE MICHOACÁN. 3 DE OCTUBRE DE 2018. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ROBERTO NIEMBRO ORTEGA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día tres de octubre de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el once de julio de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Municipio de Aquila, Estado de Michoacán de Ocampo, por conducto de Italo Serrano Papa, quien se ostentó como síndico, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de dicha entidad en la que solicitó la invalidez de la omisión de entregar

la cantidad de \$2'156,656.00 (dos millones ciento cincuenta y seis mil seiscientos cincuenta y seis pesos 00/100), por concepto de Fondo de Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal 2015.

SEGUNDO.—**Hechos narrados en la demanda.** El Municipio actor señaló como antecedentes de los actos cuya invalidez reclama:

1. El siete de junio de dos mil quince, fueron elegidos los integrantes del Ayuntamiento de Aquila, Estado de Michoacán, y el once siguiente el Instituto Electoral Local expidió la constancia de mayoría y validez respectiva en favor de sus integrantes, quienes tomaron protesta del cargo el primero de septiembre del mismo año.

2. Con motivo del procedimiento de entrega recepción de la Administración Pública Municipal, se tuvo conocimiento de una deuda con proveedores de aproximadamente \$2'038,000.00 (dos millones treinta y ocho mil pesos 00/100 M.N.).

3. El treinta de mayo de dos mil diecisiete, se tuvo conocimiento de que dicha deuda tenía como origen la omisión del Gobierno Estatal de entregar la cantidad de \$2'156,656.00 (dos millones ciento cincuenta y seis mil seiscientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.), por concepto de Fondo de Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal 2015.

4. Conforme al "Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2015", al Municipio actor le correspondía la cantidad de \$2'898,617.00 (dos millones ochocientos noventa y ocho mil seiscientos diecisiete pesos 00/100 M.N.), y a la fecha se encuentra pendiente de pago la cantidad de \$2'156,656.00 (dos millones ciento cincuenta y seis mil seiscientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.).

5. El diecisiete de junio de dos mil diecisiete, el Municipio solicitó el pago de dicho adeudo a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, sin haber recibido respuesta.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En el escrito de controversia constitucional el Municipio actor hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

1. El acto impugnado transgrede el contenido normativo de los artículos 2o., 2o.-A, 3o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 115 de la Constitución General, así como el principio de libre administración de la hacienda pública municipal.

2. El Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo recibió de la Federación las participaciones que corresponden al Municipio actor para el ejercicio fiscal dos mil quince y las retuvo de manera injustificada.

3. No existe precepto alguno que autorice a la autoridad demandada a retener los recursos que corresponden al Municipio ni obligación a cargo del Municipio actor que justifique o autorice llevar a cabo descuento alguno. Menos existe autorización del Cabildo para llevar a cabo lo anterior, ratificada ante el Congreso Local.

4. Conforme al artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución General, el Municipio es el único ente facultado para ejercer los recursos de la hacienda municipal.

5. El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, que prevé que el retraso en el pago de las participaciones federales a los Municipios dará lugar al pago de intereses.

6. De los artículos 36, 37, 38 y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, se desprende que el retraso en la entrega de los recursos amerita el pago de intereses.

7. Si bien dicha ley no establece el pago de recargos para el retraso en la entrega del fondo impugnado, una interpretación sistemática obliga a concluir que así debe ser.

8. La retención impugnada vulneró la Ley de Coordinación Fiscal y la autonomía financiera del Municipio actor, en relación con el artículo 115 constitucional.

9. Se hizo referencia a la controversia constitucional 19/2001.

10. La controversia constitucional no puede quedar sin materia por el principio de anualidad que rige en materia impositiva, pues la vigencia estrictamente anual de la distribución de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no hace desaparecer las consecuencias que el acto reclamado tuvo sobre el patrimonio del Ayuntamiento actor y del Poder Ejecutivo demandado.

11. Se citan las fracciones IV, V y VI del artículo 41 y el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia.

CUARTO.—Preceptos constitucionales que el actor aduce violados. El Municipio actor estima que el acto impugnado transgrede el contenido del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Radicación y turno.** Por acuerdo de trece de julio de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente en el número 217/2017, y designó como instructor al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

SEXTO.—**Admisión.** Por acuerdo de nueve de agosto de dos mil diecisiete, se admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, se tuvo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, y se ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación corresponda.

SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito presentado el cinco de octubre de dos mil diecisiete en la Oficina de Correos de México, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo dio contestación a la demanda presentada en su contra.

En la contestación de demanda, el Poder Ejecutivo manifestó que la cantidad pendiente por liquidar al Municipio actor asciende a \$1'819,049.00 (un millón ochocientos diecinueve mil cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.).

OCTAVO.—**Opinión del procurador general de la República.** La procuradora general de la República se abstuvo de formular opinión en el presente asunto.

NOVENO.—**Alegatos y ofrecimiento de pruebas.** Por escrito presentado el veintitrés de enero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio actor formuló alegatos.

DÉCIMO.—**Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, cierre de la instrucción y radicación.** El veintitrés de enero de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

DÉCIMO PRIMERO.—**Radicación en Sala.** Previo dictamen del Ministro instructor, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y los autos le fueron devueltos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, frac-

ción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;² 1o. de la ley reglamentaria de la materia,³ en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, a contrario sensu, y punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁴ publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Aquila, Estado de Michoacán y el Poder Ejecutivo de la misma entidad en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

¹ **Constitución General**

"**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."

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

³ **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 1o.** 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."

⁴ **Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

"Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

Municipio de Aquila está legitimado para promover el presente medio de control constitucional.

En términos del primero y segundo párrafos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,⁵ los entes legitimados deben comparecer por medio de las personas que estén legalmente facultadas para representarlos. El síndico municipal que promueve en nombre del Municipio demostró tener tal carácter mediante constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento, expedida por el Instituto Electoral de Michoacán el once de junio de dos mil quince⁶ y contar con facultades suficientes para representarlo en términos del artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.⁷

En consecuencia, el Municipio actor cuenta con legitimación activa y quien promueve a su nombre cuenta con la representación legal de dicho órgano.

TERCERO.—Legitimación pasiva. Mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil diecisiete, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo, mismo que tiene legitimación pasiva en este medio de control constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General.

En términos del segundo párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los entes legitimados deben comparecer por medio de las personas que estén legalmente facultadas para representarlos. El representante del Poder Ejecutivo, Eduardo León Rodríguez, demostró su carácter de director de Asuntos Constitucionales y Legales con el nombramiento expedido por el secretario de Gobierno del Estado el quince de octubre de dos mil quince,⁸

⁵ **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

⁶ Foja 36 del expediente.

⁷ **Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo**

"**Artículo 51.** Son facultades y obligaciones del síndico: ...

"VIII. Representar legalmente al Municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento."

⁸ Foja 120 del expediente.

y contar con facultades suficientes en términos de los artículos 18, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo,⁹ así como de los numerales 2, 4, fracción II, 6, fracción IV, y 11, fracción VI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.¹⁰

Consecuentemente, el Poder Ejecutivo Local cuenta con legitimación activa y quien promueve a su nombre cuenta con la representación legal de dicho Poder.

CUARTO.—**Precisión de la litis.** De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, procede ahora determinar los actos impugnados respecto de los que versa la impugnación en la presente controversia constitucional.

Si bien el Municipio actor se refirió en su demanda a retención y omisión, de la lectura integral de la demanda, se entiende que el acto impugnado es la omisión de pagar la cantidad de \$2'156,656.00 (dos millones ciento cincuenta y seis mil seiscientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.), por concepto del Fondo de Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal dos mil quince. Además, reclama el pago de los intereses generados por la falta de entrega de dichos recursos. Sobre este punto, cabe señalar que el Municipio no pre-

⁹ **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán**

"**Artículo 18.** A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes: ...

"XI. Representar jurídicamente al gobernador del Estado por sí, o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, la cual contará con las atribuciones legales que se establecen en el decreto de creación correspondiente."

¹⁰ **Reglamento Interior de la Consejería Jurídica «del Ejecutivo del Estado de Michoacán»**

"**Artículo 2o.** Al frente de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, habrá un consejero jurídico, quien se auxiliará del personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus atribuciones."

"**Artículo 4o.** Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la consejería contará con las unidades administrativas siguientes: ...

"II. Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales."

"**Artículo 6o.** Al consejero jurídico le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

"...

"IV. Representar al gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter."

"**Artículo 11.** Al titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes: ...

"VI. Representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que éste sea parte."

cisó a qué meses corresponde dicho adeudo. En similares términos se resolvió la controversia constitucional 73/2015.¹¹

Esta Sala considera que el análisis de la existencia de los actos reclamados debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados, debe atenderse al marco legal aplicable, además de que de ser cierta la falta de pago, ello por sí sólo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

QUINTO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia¹² establece que el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional, cuando se impugnen actos, será de treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Sin embargo, respecto de actos de carácter omisivo, la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional. Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan. Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad

¹¹ Resuelta por la Primera Sala el uno de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹² **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución**

"Artículo 21. 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;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad. En vista de lo anterior, es de concluirse que, en tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que la demanda será oportuna, igualmente, mientras ésta subsista.¹³

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la **omisión** de pago del Fondo de Estatal de los Servicios Municipales correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil quince en cantidad de \$2'156,656.00 (dos millones ciento cincuenta y seis mil seiscientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.). Por tanto, la presente controversia constitucional es oportuna.

En similares términos se resolvió la controversia constitucional 73/2015.¹⁴

SEXTO.—Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo Local no hizo valer causas de improcedencia en su contestación, ni esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que se procede al estudio del fondo del asunto.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **fundado** el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor respecto de la **omisión** de pago del Fondo Estatal de los Servicios Municipales correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil quince, en virtud de las siguientes consideraciones y fundamentos.

¹³ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.— El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala el uno de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

El Municipio actor señala, esencialmente, que la autoridad demandada violó el artículo 115 de la Constitución General, porque omitió cubrirle la totalidad de las aportaciones estatales a las que tenía derecho, según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo.¹⁵

Pues bien, a fin de analizar la impugnación planteada, en este caso es necesario retomar los precedentes que han resuelto tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de hacienda municipal.¹⁶ De especial relevancia es el precedente,

¹⁵ **Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo (vigente en 2015)**

"**Artículo 3o.** Con el monto de las participaciones que correspondan a los Municipios del Estado, conforme a las disposiciones a que se refiere el artículo anterior, se constituirán el Fondo Participable, el Fondo de Gasolinas y Diesel **y el Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales**, con el equivalente a las proporciones siguientes: ...

"**III. Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales.**

"Con el 5% de lo que le corresponda al Estado, en el Fondo General de Participaciones."

Cabe resaltar que la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo publicada el 30 de diciembre de 2014 y vigente en 2015, fue reformada por decretos publicados el 5 de agosto de 2016 y 28 de diciembre de 2017.

Actualmente, el Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales se encuentra regulado en el artículo 35 Bis, que dispone lo siguiente:

"**Artículo 35 Bis.** Con independencia de lo establecido en el capítulo II de esta ley, respecto de los recursos que los Municipios reciben del Fondo Participable y del Fondo de Gasolinas y Diesel, se establece una aportación estatal, como recurso que el Estado transfiere a los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para dicha aportación establece el presente artículo, para un Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, el cual se destinará a las inversiones públicas productivas de los Municipios.

"El Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales se constituirá con un monto equivalente al 5% de lo que corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones, una vez descontado el porcentaje que de dicho Fondo General se aporta al Fondo Participable, a que se refiere la fracción I, inciso a), del artículo 3o. de la presente ley.

"La distribución entre los Municipios, del Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales a que se refiere este artículo, se realizará conforme a lo dispuesto por los artículos 5o., fracciones I, II, II.I y II.II, 7o. y 12 de la presente ley.

"La entrega del Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, estará sujeto al resultado de la recaudación de los conceptos participables; a la determinación provisional mensual y a los ajustes cuatrimestrales y del ejercicio que efectúe la Federación para el Estado; a la cartera de proyectos que presenten respectivamente los Municipios para la aplicación y ejecución de dicho fondo; y a los lineamientos del fondo que para tal efecto emita la Secretaría de Finanzas y Administración, en atención a las disposiciones jurídicas aplicables."

¹⁶ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco. Precedentes que han sido reiterados en diversos casos.

controversia constitucional 73/2015,¹⁷ en el que se declaró la inconstitucionalidad de la omisión de pago al Municipio Zitácuaro, Estado de Michoacán de Ocampo, del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal dos mil quince.

Al respecto, se ha sostenido que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente, a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹⁸

Así, en el aspecto que nos ocupa, se ha señalado lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses

¹⁷ Resuelta por la Primera Sala el uno de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁸ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

ajenos o por cuestiones que por desconocimiento u otra razón los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.¹⁹

d) Se ha dicho, básicamente, que tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.²⁰

f) Esto último se ha entendido como el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administra-

¹⁹ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

²⁰ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

ción hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.²¹

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,²² el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.²³

²¹ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del presupuesto de egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". «Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo 2005, página 814».

²² Al resolver la controversia constitucional 5/2004, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

²³ Al respecto, también se ha sostenido que, no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo, a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

Por su parte, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que:²⁴

a) La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

b) Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

c) El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

d) En caso de incumplimiento por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

²⁴ **"Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírse las. Las Legislativas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o, de esta ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del Gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

e) Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

f) Las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del Gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

g) El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en el inciso anterior será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Ahora bien, la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 9o., señala que las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables, y que no podrán afectarse a fines específicos, ni retenerse, salvo las correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal, y a los recursos a que se refiere el artículo 4o.-A, fracción I, las que podrán afectarse para el pago de obligaciones contraídas, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional y de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.²⁵

²⁵ **Ley de Coordinación Fiscal**

"Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana."

Cabe señalar que, si bien el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prevé la posibilidad para que previa autorización de las Legislaturas Locales puedan afectarse las participaciones correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal, y a los recursos a que se refiere el artículo 4o.-A, fracción I, de la misma ley, esta afectación aplica únicamente a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, y de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, por lo que, en el caso, no resulta aplicable.

Por su parte, el Poder Reformador del Estado de Michoacán ha sido congruente con lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, pues en los artículos 15 y 111²⁶ de la Constitución de la entidad, se prevé que el Estado tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Asimismo, en el artículo 123 de la Constitución Local, se establecen como facultades y obligaciones de los Ayuntamientos y de los Consejos Municipales:²⁷

"Artículo 4o.-A. La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

"I. Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementada, en su caso, con la información del Servicio de Administración Tributaria y de la Comisión Reguladora de Energía, siempre y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

"Los recursos que obtengan las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de esta ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.

"Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas."

²⁶ **Constitución Política del Estado de Michoacán**

"Artículo 15. El Estado tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. ..."

"Artículo 111. El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva."

²⁷ **"Artículo 123.** Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos y de los Consejos Municipales:

"I. Representar jurídicamente al Municipio;

"II. Administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor y, en todo caso:

"a) Percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

a) Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor.

b) Percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

c) Las participaciones federales y estatales, que serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente apruebe el Congreso del Estado conforme a los criterios que el mismo determine.

d) Así como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

e) No se establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de los incisos b) y d) en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particu-

"Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con la Secretaría de Finanzas, para que ésta se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales y estatales, que serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente apruebe el Congreso del Estado, conforme a los criterios que el mismo determine.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"No se establecerán exenciones o subsidios respecto de los incisos a) y c) en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

"II Bis. Proponer al Congreso del Estado, en el ámbito de su competencia, las cuotas y tarifas aplicables e impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

"III. Aprobar su Presupuesto de Egresos con base en los ingresos disponibles y de conformidad con lo dispuesto en la ley. Entregar al Congreso del Estado los informes trimestrales del ejercicio dentro de un plazo de treinta días naturales después de concluido el trimestre. La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente. ..."

lares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

f) Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

g) Proponer al Congreso del Estado, en el ámbito de su competencia, las cuotas y tarifas aplicables e impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

h) Aprobar su presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles y de conformidad con lo dispuesto en la ley. Entregar al Congreso del Estado los informes trimestrales del ejercicio dentro de un plazo de treinta días naturales después de concluido el trimestre. La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente.

i) Cada Ayuntamiento deberá aprobar en el presupuesto de egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores y pagaderas en dicho ejercicio, que constituyan deuda pública del Municipio o de las entidades paramunicipales que cuentan con la garantía del Municipio o del Estado, conforme a lo autorizado por las leyes y los decretos correspondientes, y aquellas que se deriven de contratos de proyectos para prestación de servicios aprobados conforme a las leyes aplicables.

Asimismo, y en términos similares a lo regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, los artículos 2o., 3o. y 16 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo²⁸ disponen que:

²⁸ **Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo (vigente en 2015)**

"**Artículo 2o.** Los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, percibirán por conducto del Gobierno del Estado, los ingresos por concepto de participaciones en los impuestos federales y en los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, de conformidad con lo establecido por los artículos 2o., 2o.-A fracción III, 3o.-A, 4o., 4o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como de la recaudación del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, e impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, conforme a lo dispuesto por los artículos 5 y 17, respectivamente, de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo."

a) Los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, percibirán, por conducto del Gobierno del Estado, los ingresos por concepto de participaciones en los impuestos federales y en los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, de conformidad con lo establecido por los artículos 2o., 2o.-A, fracción III, 3o.-A, 4o., 4o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como

"Artículo 3o. Con el monto de las participaciones que correspondan a los Municipios del Estado, conforme a las disposiciones a que se refiere el artículo anterior, se constituirán el Fondo Participable, el Fondo de Gasolinas y Diesel y el **Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales**, con el equivalente a las proporciones siguientes:

"I. Fondo Participable:

"a) El 20% de lo que corresponda al Estado en:

"- El Fondo General de Participaciones.

"- El impuesto especial sobre producción y servicios.

"- El Fondo de Fiscalización y Recaudación.

"- El impuesto sobre automóviles nuevos, como incentivo por la recaudación que se obtenga en el territorio estatal.

"- El Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

"- El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

"b) el 100% del Fondo de Fomento Municipal;

"c) El 80% de los ingresos que percibe el Estado del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; y,

"d) El 80% de los ingresos que percibe el Estado del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.

N. de E. en relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio artículo primero del decreto que modifica este ordenamiento (sic).

(Reformada, P.O. 30 de diciembre de 2014)

"II. Fondo de Gasolinas y Diesel:

"a) El 20% de lo que corresponde al Estado en función de la recaudación del impuesto a la venta de gasolinas y diesel, efectuado en el territorio de la entidad; y,

"b) El 20% de lo que corresponde al Estado del Fondo de Compensación, derivado del impuesto a la venta de gasolinas y diesel.

"El Fondo de Compensación, se integra con el 18.1818% del total recaudado por cada una de las entidades federativas del país; el cual se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tengan los menores niveles del producto interno bruto per cápita no minero y no petrolero; el cual se obtiene de la diferencia entre el producto interno bruto estatal total y el producto interno bruto estatal minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo.

"III. Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales.

"Con el 5% de lo que le corresponda al Estado, en el Fondo General de Participaciones."

"Artículo 16. Las participaciones que correspondan a los Municipios serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno, no serán embargables; no podrán afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por éstos y sus organismos descentralizados, con garantía de las mismas previo acuerdo de Cabildo y autorización del Congreso del Estado, en los términos del mecanismo establecido en la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, a favor de las instituciones de crédito o personas otorgantes de los créditos de que se trate.

"Asimismo, serán objeto de retención para el pago de obligaciones a cargo de los Municipios y/o de sus organismos, a favor del Gobierno del Estado o de la Federación, cuando así se establezca en el acuerdo de Cabildo correspondiente."

de la recaudación del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, e impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, conforme a lo dispuesto por los artículos 5 y 17, respectivamente, de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.

b) Con el monto de las participaciones que correspondan a los Municipios del Estado, conforme a las disposiciones a que se refiere el artículo anterior, se constituirán el Fondo Participable, el Fondo de Gasolinas y Diésel y el Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, con el equivalente a las proporciones ahí descritas para cada fondo.

c) Las participaciones que correspondan a los Municipios serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno, no serán embargables; no podrán afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por éstos y sus organismos descentralizados, con garantía de las mismas previo acuerdo de Cabildo y autorización del Congreso del Estado, en los términos del mecanismo establecido en la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, a favor de las instituciones de crédito o personas otorgantes de los créditos de que se trate.

d) Asimismo, serán objeto de retención para el pago de obligaciones a cargo de los Municipios y/o de sus organismos a favor del Gobierno del Estado o de la Federación, cuando así se establezca en el acuerdo de Cabildo correspondiente.

Precisado lo anterior, analizaremos el argumento de invalidez planteado en la demanda para determinar si la omisión impugnada resulta contraria o no, a los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria, e integridad de los recursos municipales, contenidos en el artículo 115 de la Constitución General.

El Municipio actor indica que existe un adeudo en cantidad de \$2'156,656.00 (dos millones ciento cincuenta y seis mil seiscientos cincuenta y seis 00/100 pesos M.N.), correspondientes al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal dos mil quince.

Del "Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2015", publicado el treinta de enero de dos mil quince en el Periódico Oficial local, se desprende que se le asignó al Municipio actor la cantidad de \$2'898,617.00 (dos millones ochocientos noventa y

ocho mil seiscientos diecisiete pesos 00/100 M.N.). Lo anterior se confirma en el acuerdo por el cual se modifica este instrumento, publicado en el Periódico Oficial local el dieciocho de mayo de dos mil quince.

De las constancias remitidas por el Poder Ejecutivo se desprende que se realizaron dos transferencias al Municipio actor, la primera en fecha de diez de agosto de dos mil quince, por un total de \$630,957.00 (seiscientos treinta mil novecientos cincuenta y siete pesos 00/100 M.N.), y la segunda de diecinueve del mismo mes y año por un monto de \$448,611.00 (cuatrocientos cuarenta y ocho mil seiscientos once pesos 00/100 M.N.), sumando la cantidad de \$1'079,568.00²⁹ (un millón setenta y nueve mil quinientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.).

En consecuencia, si el Municipio actor tenía derecho a \$2'898,617.00 (dos millones ochocientos noventa y ocho mil seiscientos diecisiete pesos 00/100 M.N.), y el Poder Ejecutivo acreditó el pago de \$1'079,568.00 (un millón setenta y nueve mil quinientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.), es evidente que la cantidad pendiente de pago asciende a \$1'819,049.00 (un millón ochocientos diecinueve mil cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.), y no el monto reclamado originalmente por el Municipio. Cabe precisar que dicha cantidad coincide exactamente con la cantidad que el director de operación financiera de la entidad admitió pendiente de pago mediante el oficio SFA/DOF/DTM-268/2017,³⁰ así como la cantidad que el Poder Ejecutivo señala en su contestación de demanda.³¹

Conforme a lo anterior, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor, por lo que esta Primera Sala estima que la omisión impugnada resulta transgresora de la hacienda municipal del Municipio actor y, por tanto, violatoria del artículo 115 constitucional.

En efecto, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Aquila del Estado de Michoacán de Ocampo, pues entre los principios previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso sin lugar a dudas no se han observado.

²⁹ Fojas 145 y 146 del expediente principal.

³⁰ Foja 128 del expediente principal.

³¹ Foja 116 del expediente principal.

El principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, implica que todos los recursos que integran dicha hacienda, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos, o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. En el caso, este principio no se ha observado durante el año de dos mil quince, al no haberse entregado íntegramente los recursos financieros al Municipio actor.

Asimismo, la autoridad demandada dejó de observar el principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos y de la afirmación de la propia autoridad demandada, los recursos referidos no se han entregado al Municipio actor.

Así, en el contexto del sistema financiero municipal, debe tomarse en cuenta que cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho, según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible.

Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,³² de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004,³³ que indica:

³² Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³³ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."

Pues bien, conforme a todo lo anterior, es evidente que en el caso se actualiza una violación a la autonomía municipal, ya que respecto al Fondo de Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal dos mil quince, el Municipio actor no ha tenido la posibilidad de manejar ni aplicar los recursos finan-

cieros que legalmente le corresponden, dado que no le han sido entregados en su totalidad, siendo responsable de esta falta de entrega el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por estas razones, lo procedente es declarar la invalidez de la omisión impugnada y condenar al poder demandado al pago de la cantidad de \$1'819,049.00 (un millón ochocientos diecinueve mil cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.), así como los intereses generados desde la fecha en que la autoridad demandada tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes hasta su liquidación, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones. En similares términos se resolvió la controversia constitucional 73/2015.

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,³⁴ esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

a) Se concede un plazo de quince días hábiles³⁵ al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para pagar al Municipio de Aquila de la entidad, la cantidad de \$1'819,049.00 (un millón ochocientos diecinueve mil cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.).

b) Asimismo, deberá contemplar los intereses que se generen por la falta de entrega aludida, desde la fecha en que la autoridad demandada tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes según el calendario de pagos contenido en el "Acuerdo por el que se modifica el similar mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimados del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, correspon-

³⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución**

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

³⁵ Según el precedente, controversia constitucional 166/2017, resuelto por esta Primera Sala, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.

diente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2015", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciocho de mayo de dos mil quince; hasta la fecha en que se paguen, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

En similares términos se resolvió la controversia constitucional 73/2015.³⁶

Por lo expuesto y fundado, se resuelve

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la omisión impugnada del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, consistente en la omisión de pago al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal dos mil quince por un total de \$1'819,049.00 (un millón ochocientos diecinueve mil cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.), en los términos del considerando séptimo de la presente sentencia y para los efectos precisados en el apartado octavo de la misma.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. En contra del emitido, Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³⁶ Si bien en dicho asunto se ordenó al Poder Ejecutivo a contemplar en su Presupuesto de Egresos del año siguiente el rubro correspondiente al pago de los adeudos, haciendo los ajustes que estimara convenientes en su presupuesto, a efecto de cumplir con dicha sentencia, ello atendió a que la autoridad demandada manifestó "no contar con los recursos suficientes para solventar la deuda, toda vez que el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, ya fue autorizado por el Congreso del Estado y el adeudo que se tiene con el Municipio actor no fue contemplado". En el presente caso, no procede hacer un pronunciamiento en ese sentido, en atención a que el Poder Ejecutivo no manifestó el mismo argumento.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACAPU POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACAPU POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

III. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACAPU POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACAPU POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VI. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES AL MUNICIPIO DE ZACAPU POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACAPU POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACAPU POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 257/2017. MUNICIPIO DE ZACAPU, MICHOACÁN DE OCAMPO. 18 DE ABRIL DE 2018. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México.¹ Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de abril de dos mil dieciocho.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado. Por escrito presentado el once de septiembre de dos mil dieci-

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo trigésimo cuarto transitorio del decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso de cambiar el nombre de las instituciones o autoridades del mencionado Distrito que aquí se citen, en razón de que en términos del artículo trigésimo primero transitorio del decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de la Ciudad México, éstas conservarán su denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.

siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Víctor Pérez García, en su carácter de síndico municipal del Municipio de Zacapu, Estado de Michoacán de Ocampo, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que solicitó la invalidez del acto que más adelante se señala y emitido por el órgano que, a continuación se menciona:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

La retención por parte del secretario de Administración y Finanzas del Estado de Michoacán, de la cantidad de \$6'512,578.00 (seis millones quinientos doce mil quinientos setenta y ocho pesos 00/100 M.N.), por concepto de participaciones de ingresos federales y estatales, que le corresponden al Municipio actor del ejercicio fiscal de 2015, específicamente, del Fondo de Servicios Públicos Municipales.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. El siete de junio de dos mil quince, los habitantes del Municipio actor eligieron a sus representantes, entre ellos, al síndico municipal, razón por la cual, el diez de junio de dos mil quince, el Consejo Municipal Electoral, dependiente del Instituto Estatal Electoral, le otorgó constancia de mayoría y validez.

2. Que el uno de septiembre de dos mil quince, los integrantes del Ayuntamiento rindieron protesta y tomaron posesión del cargo conferido.

3. Que, al momento de tener verificativo el procedimiento administrativo de entrega recepción, entre la administración pública municipal 2012-2015 y la administración de 2015-2018 –la cual preside el síndico municipal– advirtió que se les heredaban deudas con proveedores, servicios varios, entre otros rubros y cantidades diversas al Municipio, sin que se le aclarara en ningún momento el motivo u origen del endeudamiento que amenazaba y sigue amenazando, ahora con mayor trascendencia, las finanzas del Municipio, y con ello la prestación de los servicios públicos municipales, situación que se agrava más si se toma en cuenta el alto grado de marginación y pobreza extrema en que se encuentra el Municipio actor, así como la delincuencia organizada.

4. Que, al tenor de lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal, al síndico del Ayuntamiento, le corresponde, entre otras funciones, la de coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal y vigilar que se lleve a cabo debidamente el apoyo de participaciones estatales, federales, y la recaudación de la hacienda del Municipio, a efecto de que se cuente con recursos suficientes para que la autoridad pueda hacer frente a las múltiples necesidades de la colectividad, asimismo y de manera especial, la representación jurídica del Municipio.

5. Derivado del cumplimiento de sus obligaciones, el síndico municipal se dio a la tarea de analizar todos y cada uno de los ingresos en vía de participaciones estatales como federales, advirtiendo que la administración pública municipal 2012-2015 omitió entregar la información y documentación completa de todo su ejercicio, pues sólo se concretó en darle un listado de la deuda pública heredada y los proveedores a los que, hasta la presentación de la demanda, se les adeudan fuertes cantidades de dinero.

6. Que los proveedores, a lo largo de sus funciones, han estado requiriendo en vía legal y extrajudicial el pago de los adeudos que el Municipio actor tiene con ellos.

7. Que el Municipio actor se encuentra a punto de ser demandado por más proveedores y embargado por otros más, acciones legales que, de llegar a materializarse, dejarían al ente de gobierno quejoso paralizado totalmente, y se vería en la necesidad de suspender la prestación de servicios públicos, de manera especial, la de seguridad y aseo público, el pago de sueldos, salarios, de apoyos y programas sociales, entre otros, lo cual agravaría, aún más, la deteriorada situación económica, política y social.

8. Que, ante la negativa de dar respuesta a tal endeudamiento de las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo (Poder Ejecutivo y auditor superior), fue que todos los Municipios de la referida entidad, a través de sus síndicos, decidieron formar un frente común y convocaron a reunión, que fue celebrada el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, donde el Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Aquila, Michoacán, informó que el adeudo que venían arrastrando los Municipios se debía a que el Gobierno del Estado de Michoacán omitió llevar a cabo la entrega de la totalidad de los recursos correspondientes al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales del ejercicio de 2015, que desde entonces arrastraban dicho endeudamiento; información que las autoridades se niegan a dar, pues la consideran como confidencial.

9. Para corroborar la información anterior, se dio a la tarea de hacer las investigaciones correspondientes, de lo que obtuvo que en el Periódico Ofi-

cial del Estado de Michoacán, se había publicado en el número 32 del tomo CLXI, décima sección, correspondiente al treinta de enero de dos mil quince, el "Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución, y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2015."; y que en diversas fojas se describía el monto que le correspondía al Municipio actor, siendo la cantidad de \$6'512,578.00 (seis millones quinientos doce mil quinientos setenta y ocho pesos 00/100 M.N.), cantidad que ha sido, ilegal e inconstitucionalmente, retenida por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en perjuicio del Municipio actor.

10. Señala que, con la información anterior, acudió a dialogar con el secretario de Finanzas y Administración de Gobierno del Gobierno del Estado de Michoacán, que después de horas de espera, lo atendió, limitándose a decirle *"señor, ese fondo ya no se pagará, el Gobierno del Estado no tiene dinero para solventar tal adeudo, realice ajustes a su presupuesto, recorte programas, enfrente algunos juicios y herede esa deuda a la nueva administración, pero dinero no hay"*.

11. Ante tal panorama, solicita el presente medio de control constitucional, por considerar que dichos actos atentan contra la libre hacienda municipal y demás prerrogativas que el artículo 115 de la Constitución Federal contempla a favor del Municipio actor.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora, en su único concepto de invalidez, esgrimió, en síntesis, lo siguiente:

Que el acto que se demanda violenta el artículo 105 de la Constitución Federal, así como los artículos 2o., 2o. A, 3o. A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

El órgano de gobierno demandado transgrede en detrimento del Municipio actor, los principios de Municipio Libre y libre administración de la hacienda pública municipal contemplados en el artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de que, de manera por demás indebida, ilegal e inconstitucional, sin existir fundamento de derecho alguno, ni documental que le autorice para ello, motu proprio lleva a cabo la retención de recursos económicos que le pertenecen al Municipio actor, vía participaciones federales y, específicamente, del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, recursos que vinieron a crear el llamado Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales.

Que el Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo ha decidido, de manera unilateral, indebida y transgrediendo los principios de derecho antes señalados, trastocar el patrimonio del Municipio actor, que en vía de Fondo de Aportaciones Federales le corresponden y que ha retenido injustificadamente, sin que exista documento legal alguno, que autorice dicho proceder, pues, para llevar a cabo la retención al ente demandado, debió contar con las actas de los diversos Ayuntamientos donde se acordara y autorizara al Ejecutivo Estatal, la retención de recursos económicos.

Precisa que no existe posible obligación de las entidades municipales con el Gobierno Estatal, para que éste pudiera llevar a cabo tal retención y con dichos recursos cubrir alguna carga, imprevisto u obligación; ello aunado a que no existe acuerdo de algún Cabildo (órgano máximo del Ayuntamiento) donde se haya autorizado la contratación con el Estado de Michoacán, y donde se autorice a tal ente para que se proceda a retener los recursos económicos que les pertenecen y, de esta manera, garantizar las obligaciones contraídas; por lo que considera que dichos actos trastocan el artículo 115 de la Constitución Federal, en detrimento del Municipio de Zacapu, es por ello que se ve en la imperiosa necesidad de presentar este medio de control constitucional, en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán por su ilegal proceder.

Que, en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, los Municipios como entes de gobierno y como elementos de organización política y administrativa, tienen la facultad irrestricta de administrar libremente los recursos económicos que conformen su hacienda, pues no puede existir poder alguno que limite la libre autodeterminación que los Municipios tienen para cumplir a cabalidad sus funciones.

Que como órgano representante del Municipio tiene la obligación de otorgar a la colectividad diferentes servicios y para cumplir con dicha obligación, es menester contar con los recursos económicos necesarios para hacer frente a tales obligaciones, además de manejar libremente su hacienda municipal de acuerdo a las Leyes de Ingresos y Egresos que emitan para cada ejercicio fiscal y sin que exista poder, autoridad o ente jurídico alguno que pueda trastocar dicha libertad, y que, de permitirse, se pondría en grave riesgo el cumplimiento de las obligaciones que nacen de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal.

Por lo que solicita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, declare la inconstitucionalidad del proceder de la demandada, e invalide su proceder inconstitucional de retener los recursos económicos que le pertenecen al Municipio de Zacapu, Estado de Michoacán, así como todas y cada una de las

consecuencias que se pudieran desprender de tal acto de autoridad y se le obligue al Ejecutivo del Estado de Michoacán a restituir con sus intereses legales, los recursos económicos retenidos.

Aduce que en el contexto del sistema del financiamiento municipal debe tomarse en cuenta que cuando las autoridades a quien la Constitución o las leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, sometiendo estas últimas a un perjuicio doble, pues se infringe un daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y se somete a los graves inconvenientes derivados de la impunidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento Municipal en la República Mexicana, da especificidad al principio general de derecho, que refiere que quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual, la reparación de ese daño, debe colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo que se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible.

Que, en el ámbito de las relaciones entre el fisco federal y los ciudadanos, los artículos 2o. y 21 de Código Fiscal de la Federación, prevén la figura de los recargos y les atribuyen la característica distintiva de causarse como indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno de las contribuciones. Asimismo, indicó que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el retraso en la satisfacción de las participaciones federales a los Municipios dará lugar al pago de intereses, lo cual es aplicable en el presente caso.

Que la decisión que el Alto Tribunal establezca con el pago de intereses no altera de modo alguno la vigencia anual de las decisiones que el Congreso de la Unión y las autoridades federativas correspondientes tomaron en relación con la dotación y repartición del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, sino que se orienta precisamente en dar eficacia a las mismas, eficacia que se vio mermada por la retención que, indebidamente, practicó el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán.

En este sentido, considera que debe declararse fundada la presente controversia constitucional, por lo que deberá instruir al Poder Ejecutivo del

Estado de Michoacán de Ocampo, para que reintegre al Municipio actor la cantidad que fue aprobada a su favor en el Decreto que estableció el "*Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución, y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2015*", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, bajo el número 32, del tomo CLXI, décima sección, correspondiente al treinta de enero de dos mil quince.

CUARTO.—**Artículo constitucional señalado como violado.** El precepto que la parte actora estima violado es el 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de once de septiembre de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 257/2017, y turnó el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para que fungiera como instructor.²

Mediante proveído de doce de septiembre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, en la que tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo; ordenó emplazarlo para que formulara su contestación, requiriéndolo para que, al momento de formular su contestación, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todas la documentales relacionadas con el acto impugnado; asimismo, se ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que emitiera la opinión que le corresponde, de igual manera, mandó formar de oficio cuaderno incidental, a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada.³

SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.** El director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, al contestar la demanda, señaló, en síntesis, lo siguiente:⁴

Con relación a los hechos señaló lo siguiente:

² Foja 55 del cuaderno principal.

³ Fojas 56 y 57 del cuaderno principal.

⁴ Fojas 83 a 88 del cuaderno principal.

En el correlativo 1, indicó que era cierto; y en los correlativos del 2 al 11, señaló que los ignora por no tratarse de hechos propios.

Con relación a los conceptos de invalidez aduce:

Que el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de ninguna manera ha pretendido inobservar el mandato constitucional, en virtud de que no se ha actuado de manera dolosa como el actor lo pretende hacer valer, al señalar que se ha negado a entregar los recursos públicos al Municipio de Zacapu del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que desde que se asumió la administración pública del Estado de Michoacán (uno de octubre de dos mil quince), los recursos federales que ha recibido, se han entregado al destinatario; por lo que las omisiones en que hayan incurrido administraciones anteriores no pueden ser atribuibles de forma alguna a la presente administración, dado que, como bien es sabido, las administraciones públicas al momento del relevo constitucional reciben obligaciones económicas que se solventan acorde a las posibilidades financieras que se tienen.

Que al reclamar la parte actora recursos federales que fueron destinados para el ejercicio fiscal 2015, que en su caso fueron entregados al Estado de Michoacán de Ocampo, previo a que la administración presente asumiera el control de la misma, los pasivos que en su caso hayan existido y no así los recursos federales, se han venido asumiendo a través de negociaciones y convenios con los acreedores, ya sean Municipios u otro distinto que demuestre serlo.

Señala que ha realizado ajustes presupuestales para estar en condiciones de liquidar y cumplir con los adeudos que se contrajeron en su momento por acción u omisión, cubriendo dichos pasivos; de forma tal que no ocasione perjuicio general y mayor a la sociedad michoacana, actuando siempre en plena observancia a la ley.

Precisó que ante las circunstancias enfrentadas por la administración que inició a partir de octubre de dos mil quince y ante el conocimiento de falta de pago a Municipios de recursos previamente destinados, también ante la ausencia de dicho recurso tampoco entregado a su administración, se han venido realizando acciones que permitan en su momento liquidar dichos adeudos, considerando que no resulta simple reasignar recursos que provoquen desproteger sectores sensibles que traen consigo bienestar general.

Que de ninguna manera se pretende, ni se puede desviar un recurso ya asignado a un programa especial y, en específico, para cubrir los adeudos

que se tengan con los Municipios por el recurso federal no entregado en su momento, si ése fuese el caso, pues de hacerlo se incurriría en prácticas prohibidas y, en consecuencia, ilegales.

SÉPTIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo el veintidós de enero de dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de catorce de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor y el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional y a valorar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló como tales, la retención por parte del secretario de Administración y Finanzas del Estado de Michoacán, de la cantidad de \$6'512,578.00 (seis millones quinientos doce mil quinientos setenta y ocho pesos 00/100 M.N.), por concepto de participaciones de ingresos federales y estatales, que le corresponden al Municipio actor del ejercicio fiscal de 2015, específicamente, del Fondo de Servicios Públicos Municipales.

Esta Primera Sala considera que del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente, lo efectivamente impugnado es la omisión total, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, por concepto de participaciones de ingresos federales y estatales, del ejercicio fiscal de 2015, específicamente, del Fondo de Servicios Públicos Municipales. Lo anterior, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁵ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Lo anterior, sin que obste lo aducido por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, en el sentido de que desde que asumió la administración pública del Estado de Michoacán (uno de octubre de dos mil quince), ha entregado puntualmente los recursos federales que ha recibido y que las omisiones en que hayan incurrido administraciones anteriores no son atribuibles de forma alguna a la administración presente; pues tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación, se determinará si la controversia fue promovida en tiempo contra el acto impugnado:

El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión; de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.⁶

En la especie, se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, por concepto de participaciones de ingresos federales y estatales, del ejercicio

⁶ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis número P./J. 43/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

fiscal de 2015, específicamente del Fondo de Servicios Públicos Municipales. Por lo que, su presentación es oportuna en la medida en que el acto impugnado es de carácter omisivo.

Además, tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, lo cierto es que cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces, se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda.

Lo cual pone de relieve que el aspecto de los hechos nuevos –los que se dieron a conocer al actor a través de la contestación– que permite ampliar la demanda al actor, lo es el conocimiento que se adquiere de ellos, mas no, por sí sola, la fecha en que nacieron o se generaron.

Tal circunstancia no libera de obligaciones procesales a los actores, pues éstos tendrán la carga de alegar y, en su caso, probar lo que a su interés convenga en relación con tales hechos nuevos, so pena de no desvirtuar su legalidad o, incluso, su inexistencia.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces, resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De tal forma, el solo hecho consistente en que el Municipio actor supiera la fecha en que debían ministrarse los recursos correspondientes, no cambia la naturaleza del acto impugnado, ni genera que resulte inaplicable la regla general de plazo de impugnación tratándose de omisiones –que se puede promover en cualquier momento mientras subsista la abstención total–.

CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"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."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Víctor Pérez García, en su carácter de síndico municipal del Municipio de Zacapu, del Estado de Michoacán de Ocampo, quien acredita su personalidad con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento del Municipio actor, expedida el once de junio de dos mil quince, por el Instituto Electoral de Michoacán, de la que se advierte que el citado funcionario fue electo como síndico propietario,⁷ para el periodo comprendido del uno de septiembre de dos mil quince al treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho.

⁷ Foja 51 del cuaderno principal.

Luego, el artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo⁸ establece que los síndicos serán representantes del Municipio en los litigios en que éste sea parte.

En ese sentido, se concluye que el Municipio de Zacapu, Estado de Michoacán de Ocampo, se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, y quien signa la demanda en su representación cuenta con facultades para ello.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Por otra parte, por cuanto hace a la legitimación pasiva, debe señalarse que, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, contestó la demanda el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, Eduardo León Rodríguez, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento que le fue otorgado por el gobernador del Estado de Michoacán, a través del secretario de Gobierno de la referida entidad, el quince de octubre de dos mil quince.⁹

Sobre el particular, debe tenerse presente que los artículos 6, fracción IV¹⁰ y 11, fracciones III y VI,¹¹ del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, prevén que corresponde al consejero jurídico representar al gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter; y que al titular de la Dirección de

⁸ "Artículo 51. Son facultades y obligaciones del síndico:

"...

"VIII. Representar legalmente al Municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento."

⁹ Visible a foja ochenta y nueve del cuaderno principal.

¹⁰ "Artículo 6o. Al consejero jurídico le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

"...

"IV. Representar al gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter."

¹¹ "Artículo 11. Al titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes:

"...

"III. Apoyar al consejero jurídico en las acciones a realizar ante los tribunales y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia la consejería;

"...

"VI. Representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que éste sea parte."

Asuntos Constitucionales y Legales le corresponde apoyar al consejero jurídico en las acciones a realizar ante los tribunales y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia la consejería; así como representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que éste sea parte.

Por lo que es de concluirse que el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo cuenta con la representación del Poder Ejecutivo, el cual tiene la legitimación pasiva en este medio de control constitucional por ser a quien se le atribuye el acto impugnado.

SEXTO.—Causas de improcedencia. En el presente caso las partes no hacen valer causas de improcedencia, ni esta Primera Sala advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez que formuló la parte actora en la presente controversia constitucional.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Para analizar la cuestión planteada se retoman los precedentes que han resuelto, tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de hacienda municipal.¹²

Se ha sostenido que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

El cumplimiento de los contenidos de dicha fracción del artículo 115 constitucional garantiza el respeto a la autonomía municipal. Lo anterior se

¹² Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010¹³ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a. Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b. Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior, de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no para la totalidad de los mismos.¹⁴

d. Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e. Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquet-

¹³ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

¹⁴ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

tación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.¹⁵

f. Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.¹⁶

g. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,¹⁷ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

¹⁵ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

¹⁶ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional P./J. 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁷ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

h. El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deudora está obligado a pagar intereses.¹⁸

La **Ley de Coordinación Fiscal**.¹⁹ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²⁰

¹⁸ Al respecto, también se ha sostenido que, no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

¹⁹ "Artículo 1o. 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."

²⁰ Como precedentes podemos citar el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones federales y aportaciones federales, en dicho paquete de asuntos, se encontraban, entre otras, la controversia constitucional 105/2008, fallada por esta Primera Sala en sesión de 19 de octubre de 2011.

Por su parte, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal es del tenor siguiente:

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

a. La Federación deberá entregar las **participaciones** que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

b. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

c. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

d. En caso de incumplimiento de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

e. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

f. Las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.²¹

g. El incumplimiento a las obligaciones de información, previstas en el inciso anterior, será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.²²

publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

²¹ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

²² De igual manera, este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.

Precisados los alcances de los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, conviene referir que a las participaciones y aportaciones federales las rigen los principios de inmediatez y agilidad.

La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales deberán ser entregadas a los Municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno. Asimismo, que la Federación entregará los recursos a estos últimos, por conducto de los Estados, **dentro de los cinco días siguientes** a aquel en que el Estado las reciba. En caso de retraso, se genera la obligación del pago de intereses, cuya tasa de cálculo tendrá como base la que haya establecido el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Asimismo, prevé que, en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado.

Por otro lado, el artículo 32 de la normativa en cita dispone que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se enterará mensualmente a los Municipios, por conducto de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones o restricciones –incluso, de carácter administrativo– que las previstas en el artículo 33 de dicha legislación.²³

De lo anterior se observa que la Ley de Coordinación Fiscal establece una regla general de inmediatez que rige el entero de los recursos federales participables a los Municipios, en el sentido de que si bien deben ser entregados por conducto de los Gobiernos Estatales, no pueden estar sujetos a condicionamiento alguno.

²³ En síntesis, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé las reglas de etiquetado de los recursos atinentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Administrativamente, dispone que los Municipios y demarcaciones del Distrito Federal deberán hacer del conocimiento de sus habitantes los montos recibidos, promover la participación de las comunidades beneficiadas, informar a los habitantes sobre el avance del ejercicio de los recursos, proporcionar información a la Secretaría de Desarrollo Social, procurar que las obras realizadas sean compatibles con la preservación del medio ambiente y publicar en su página oficial las obras financiadas con los recursos del Fondo.

Sin que pase inadvertido que en torno al Fondo de Fortalecimiento Municipal, no se establece una regla expresa en cuanto a la rapidez en la entrega de los recursos; esta Primera Sala considera que dicho principio irradia a la totalidad de aportaciones federales, tomando en cuenta que estos recursos están destinados a las necesidades básicas y urgentes de los Municipios.

De esta manera resulta que tanto **las participaciones** como las aportaciones federales que corresponden a los Municipios en términos del Sistema de Coordinación Fiscal, deben ser entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.²⁴

Ahora bien, en cumplimiento a lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo emitió el "Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2015.",²⁵ de veintinueve de enero de dos mil quince, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el treinta de enero de dos mil quince. Del punto sexto del referido acuerdo se observa capítulo segundo del referido acuerdo se observa (sic) el monto a distribuir entre los 113 Municipios del Estado, el cual asciende a \$450'000,000.00 (cuatrocientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.), correspondiendo al Municipio actor la cantidad de \$6'512,578.00 (seis millones quinientos doce mil quinientos setenta y ocho pesos 00/100 M.N.).

La calendarización en la entrega de los referidos recursos municipales, se fijó mediante "Acuerdo por el que se modifica el similar mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año de 2015.", de veinticuatro de marzo de dos mil quince, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el dieciocho de mayo de dos mil quince, cuyo punto cuarto hace referencia a la calendarización de pagos por los montos referidos en el numeral sexto del diverso acuerdo por el que se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del fondo estatal de los servicios públicos municipales, en lo que al caso interesa, como sigue:²⁶

²⁴ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), cuyos título y subtítulo son los siguientes: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES."

²⁵ Fojas 90 a 92 del cuaderno principal.

²⁶ Fojas 93 a 97 del cuaderno principal.

"Sexto. El importe de \$450'000,000.00 (Cuatrocientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.), se distribuirá entre los Municipios del Estado conforme a los montos siguientes:

...

Num.	Municipio	Total	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	agosto	Septiembre	octubre	Noviembre	Diciembre
108	Zacapu	6,512,578	532,961	833,972	500,095	536,297	541,604	538,535	544,076	537,929	554,371	537,360	530,291	525,087

...

"Séptimo. La distribución de los montos señalados en el numeral sexto anterior del presente acuerdo, se ministrarán por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración de los Ayuntamientos, conforme a las fechas que para cada mes se detallan a continuación:

Recursos del	Enero a Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Se pagan el	15/abril	4/mayo	3/jun	3/jul	3/ago	2/sep	2/oct	4/nov	2/dic	4/enero/2016

... "

Ahora bien, el Poder Ejecutivo demandado al momento de su contestación de demanda, manifestó que si bien no se habían ministrado los recursos de dos mil quince reclamado, no eran atribuibles a su administración, porque dichos recursos son de fecha anterior a que asumiera el cargo. Asimismo, acompañó a su escrito de contestación el oficio DGJ/DC/5394/2017,²⁷ de trece de octubre de dos mil diecisiete, signado por el licenciado Manuel Alejandro Cortés Ramírez, en su carácter de jefe de departamento de Asuntos Penales y Amparos de la Dirección de lo Contencioso de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, dirigido al consejero jurídico del ejecutivo de la referida entidad, del que se desprende en lo que al caso interesa lo siguiente:

"Dependencia: Secretaría de Finanzas y Administración

"Sub-dependencia: Dirección General Jurídica

"Oficina: Dirección de lo Contencioso

²⁷ Fojas 98 y 99 del cuaderno principal.

"No. De Oficio: DGJ/DC/5394/2017

"Expediente: Controversias Constitucionales

"Morelia Michoacán, 13 de octubre de 2017.

"SERGIO MECINO MORALES

"CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO

"PRESENTE

"En ejercicio de las atribuciones conferidas en los artículos 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, 6, fracción II, inciso E), numeral 1, 65 fracciones I y XIV del Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán, Apartado 1.3.2.3 numerales 2 y 17 del Manual de Organización de la Secretaría de Finanzas y Administración, derivado de las controversias constitucionales promovidas por los Municipios de Uruapan y **Zacapu** es que me permito dirigirme a Usted con la finalidad de remitirle la siguiente documentación:

"1. Oficio número SFA/MDOF/DTM-219/2017 signado por el M.A. Josué A. Ortiz Calderón, Director de Operación Financiera, por conducto del cual remite a esta dirección:

"1.1 Copia simple del Periódico Oficial Número 32 Décima Sección, de fecha 30 de enero de 2015, en el que se publica el Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2015.

"1.2 Se adjunta copia del Periódico Oficial número 8 Sexta Sección, de fecha 18 de mayo de 2015, en el que se publica el 'Acuerdo por el que modifica el similar mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del Año 2015.'

"De igual forma dentro del oficio descrito en párrafos precedentes el M.A. Josué A. Ortiz Calderón Director de Operación Financiera, refiere que el monto asignado al Municipio de Zacapu es por la cantidad de \$6'512,578.00 (seis millones quinientos doce mil quinientos setenta y ocho pesos 00/100), precisando que dicho Municipio **no recibió pago alguno del monto asignado, por lo que se le adeuda en su totalidad la cantidad señalada.**

" ...

"Sin otro particular quedo a sus órdenes para cualquier aclaración al respecto y, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

"Atentamente

"El Jefe de Departamento de Asuntos Penales y Amparos

"De la Dirección de lo Contencioso de la Secretaría de Finanzas
y Administración

"Lic. Manuel Alejandro Cortés Ramírez."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo admite expresamente que sí está pendiente de pago correspondiente al Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, asignado al Municipio de Zacapu, por la cantidad de \$6'512,578.00 (seis millones quinientos doce mil quinientos setenta y ocho pesos 00/100 M.N.), para el ejercicio de 2015.

Por lo que se advierte que sí es existente la omisión total respecto de la entrega de los recursos pertenecientes al Municipio actor, correspondiente al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, para el ejercicio fiscal de 2015, por parte del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por lo tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, tal como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos al ejercicio fiscal de dos mil quince; por lo que del Poder Ejecutivo demandado, deberá entregar las cantidades omitidas al Municipio actor.

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses.

Esto, pues los actos omisivos demandados generaron una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, con la consecuente violación a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, porque tal como se acredita de autos, los fondos federales no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a la autonomía del Municipio actor.

Por lo tanto, en el contexto del sistema financiero municipal debe tomarse en cuenta que cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho, según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible.

Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,²⁸ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004,²⁹ que indica:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último

²⁸ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

²⁹ Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁰ esta Primera Sala determina los efectos de la presente sentencia:

³⁰Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

" ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

De conformidad con lo que establece el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán deberá realizar el pago, a favor del Municipio de Zacapu, del Estado de Michoacán, en un plazo de **noventa** días hábiles a partir de que sea notificado de esta resolución, por la cantidad de \$6'512,578.00 (seis millones quinientos doce mil quinientos setenta y ocho pesos 00/100 M.N.), correspondiente al ejercicio fiscal 2015; así como los intereses que se hayan generado por la falta de entrega aludida. **Éstos deberán contabilizarse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.**

Los intereses de referencia deberán calcularse a partir de la fecha en que dicho concepto debió ser transferido, de conformidad con los acuerdos por los que se dan a conocer a los Gobiernos Municipales la distribución de las participaciones federales y el calendario para la entrega durante el ejercicio fiscal 2015, de los recursos correspondientes que se debieron ministrar por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración de los Ayuntamientos, conforme a las fechas que para cada mes se establecieron en el calendario correspondiente, y hasta que sean efectivamente pagados.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán deberá actuar en términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TATAHUICAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE)

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TATAHUICAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE)

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TATAHUICAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE)

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TATAHUICAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE)

VII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TATAHUICAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE)

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TATAHUICAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2016. MUNICIPIO DE TATAHUICAPAN, VERACRUZ. 15 DE AGOSTO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIENES SE RESERVAN EL DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **quince de agosto de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito presentado el veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oscar Alejandro Salazar Cuevas, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Tatahuicapan, Veracruz, promovió controversia constitucional, en la cual señaló, expresamente, como actos impugnados los

que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Actos impugnados:

La invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la indebida retención de los siguientes recursos federales:

- Aportaciones federales o Ramo 28, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de \$4'877,845.00 (cuatro millones ochocientos setenta y siete mil ochocientos cuarenta y cinco pesos, cero centavos, moneda nacional); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), en importe de \$656,340.00 (seiscientos cincuenta y seis mil trescientos cuarenta pesos, cero centavos, moneda nacional).
- Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN), por la cantidad de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos, cero centavos, moneda nacional).
- Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$4'329,917.00 (cuatro millones trescientos veintinueve mil novecientos diecisiete pesos, cero centavos, moneda nacional).
- Pago de intereses por el retraso injustificado en la entrega de recursos federales.

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

a) Que mediante decreto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de diciembre de dos mil catorce, se autorizaron recursos para el apoyo de proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento para promover el desarrollo social.

b) Que el Municipio actor ha requerido a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que le sean pagadas las cantidades correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN-2016); Hidrocarburos; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

c) Que nunca se les ha dado una respuesta clara pero, de manera verbal, se les ha señalado que el pago se retendría debido a que existían indicaciones para que se suspendiera su entrega hasta nueva orden, lo que se considera ilegal.

d) Que la omisión de entregar los fondos federales está poniendo en riesgo y peligro el derecho humano al desarrollo social de los habitantes del Municipio e impide el normal funcionamiento de la hacienda municipal.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) Que las omisiones de entrega de recursos transgrede el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, así como el principio de integridad.

b) Que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten el flujo de recursos que integran la hacienda municipal.

c) Que no existe justificación para el retraso en la entrega de las participaciones federales que corresponden, pues, su efectiva percepción, se encuentra garantizada con el principio de integridad de los recursos económicos municipales, por lo que no existe cumplimiento de la obligación de transferir las participaciones federales, hasta que se reciben las cantidades correspondientes en su valor real, junto con los intereses, cuando su entrega se ha retardado de manera indebida.

d) Que el Gobierno del Estado de Veracruz sólo cumple con una labor de mediación administrativa en las participaciones, de recibir los recursos de la Federación y entregarlos, en forma íntegra, a los Municipios y, en el presente caso, se han entregado con retardos o se ha omitido su entrega, lo que constituye una retención de facto que importa una sanción de pago de intereses.

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violados son los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **177/2016** y, por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. SEXTO.—**Admisión de la demanda.** Mediante proveído de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado únicamente al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, no así a la Secretaría y Tesorería de Finanzas de la propia entidad federativa, ni a la Secretaría de Gobierno del Estado,¹ ordenó el emplazamiento respectivo para que formulara su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

7. SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:

- Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, ya que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días señalado en el artículo 21 de la propia ley, computados a partir de que el actor tuvo conocimiento del acto y su ejecución, porque, una vez que hubieran sido recibidos los recursos, el Municipio tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes.

¹ Bajo la consideración de que se trataba de dependencias subordinadas al referido Poder, el cual debía comparecer por conducto de su representante legal.

- Que al reclamarse una retención de recursos o la entrega incompleta o parcial, evidencia que el actor conocía los plazos en que debió recibirlos, así como el momento en que ocurrió la retención, por lo que tuvo expedito su derecho de hacerlo valer, así que debió ejercitar las acciones en tiempo y forma.

- Que se actualiza la diversa causal prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria, ante la inexistencia del acto reclamado (invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones emitidas para retener los recursos reclamados), porque desde que tomó posesión el uno de diciembre de dos mil dieciséis, desconoce la existencia del documento del que se desprende el acto y, en su caso, el actor debe probar su afirmación, por ello resulta inexistente y, por tanto, deviene su improcedencia.

- Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, porque respecto del pago de intereses, existe obligación de agotar la vía prevista en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz y sus Municipios, no en la Constitución Política Federal.

- En caso de existir derecho alguno, en favor del Municipio, será respecto de las cantidades pendientes por pagar, porque conforme al informe de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, mediante el oficio TES/1431/2016, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, existen registros a favor, pendientes de pago por la cantidad y conceptos siguientes:

- Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A 2016) correspondiente al ejercicio 2016 por la cantidad de \$1'050,000.00 (un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).

- Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos para el ejercicio 2016 por la cantidad de \$1'179,537.83 (un millón ciento setenta y nueve mil quinientos treinta y siete pesos 83/100 M.N.).

- Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de los meses agosto, septiembre y octubre de 2016 por un total de \$4'877,845.00 (cuatro millones ochocientos setenta y siete mil ochocientos cuarenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

- Que por lo que hace al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF), la cantidad que correspondía al Municipio actor está cubierta.

8. OCTAVO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** A pesar de que se le dio vista del auto de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, que admitió a trámite la demanda, la Procuraduría General de la República no emitió opinión alguna en este asunto.

9. NOVENO.—**Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Sustanciado el procedimiento, con fecha veintitrés de marzo de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, y se puso el expediente en estado de resolución.

10. DÉCIMO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó el envío del expediente a la Primera Sala, el veintidós de febrero de dos mil dieciocho. La Primera Sala se **avocó**, al conocimiento del asunto, mediante auto de veintisiete de febrero del mismo mes y año, antes mencionados, dictado por la presidenta de la Sala, quien ordenó el registro del ingreso del asunto y determinó enviar los autos a su ponencia, para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y III, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los puntos segundo, fracción I y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Tatahuicapan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Poder Ejecutivo de esa misma entidad federativa, contra la constitucionalidad de sus actos.

12. SEGUNDO.—**Precisión de los actos reclamados y su certeza.** Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos,² esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

13. Del estudio integral de la demanda, en relación con sus anexos, se desprenden, como actos impugnados, en abstracción de los calificativos que sobre su constitucionalidad realiza la demandante, los siguientes:

- La omisión de entrega de aportaciones federales o ramo 33, por los conceptos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de \$4'877,845.00 (cuatro millones ochocientos setenta y siete mil ochocientos cuarenta y cinco pesos 00/100 M.N.); y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por la cantidad de \$656,340.00 (seiscientos cincuenta y seis mil trescientos cuarenta pesos 00/100 M.N.), ambos por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis;

- La omisión de pago del Ramo 23. Previsiones salariales o económicas. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN), por la cantidad de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 M.N.), por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis;

- La omisión de pago del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por la cantidad de \$4'329,917.00 (cuatro millones trescientos veintinueve mil novecientos diecisiete pesos 00/100 M.N.), correspondiente a los ejercicios fiscales de dos mil quince y dos mil dieciséis; y,

- El pago de intereses por el retraso injustificado en la entrega de recursos federales.

14. Lo anterior, se determina no obstante que el Municipio se refiera, en diversas partes de su demanda, indistintamente, tanto a participaciones como a aportaciones federales, porque el reclamo se define con el señalamiento reiterado en cuanto a que impugna la omisión de entrega del Ramo 33 y, especialmente, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados ..."

15. También es cierto que, en diversas porciones, el Municipio sostiene que impugna la retención; empero, el examen integral de la demanda, en función de las pruebas anexas, revelan que lo impugnado es la omisión del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, de hacerle entrega de los recursos y, a esa omisión, la actora la considera una retención.

16. Esta Sala considera que, el análisis de la existencia de los actos omisivos impugnados debe estudiarse en el fondo; pues, para determinar si los recursos fueron debidamente entregados debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

17. Finalmente, debe señalarse que, el hecho de que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera —en principio— de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

18. Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

19. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual, es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que, conforme a la tesis P./J. 43/2003,³

³ Tesis: P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que

tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. A continuación, se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

20. En la controversia constitucional 5/2004,⁴ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁵ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

21. En la controversia constitucional 20/2005⁶ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco, suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.⁷ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

22. En la controversia constitucional 98/2011⁸ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.⁹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

23. En la controversia constitucional 37/2012¹⁰ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participacio-

implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan."

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁵ Foja 28 de la sentencia.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

⁷ Foja 49 de la sentencia.

⁸ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

⁹ Foja 20 de la sentencia.

¹⁰ Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

nes y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que, al acudir a recibirlos, le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹¹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

24. En la controversia constitucional 67/2014¹² el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal, Manuel César Sánchez Zabaleta, desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó, que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama, de forma absoluta, la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹³

25. En la controversia constitucional 78/2014¹⁴ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir, económicamente, con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar, detalladamente, la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁵

26. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna, de forma absoluta, la falta de

¹¹ Foja 35 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹³ Foja 29 de la sentencia.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁵ Foja 18 de la sentencia.

entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.¹⁶ Finalmente, por lo que hace al acto 5), debe tenerse en tiempo, toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

27. En la controversia constitucional 73/2015¹⁷ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones, en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

28. En la controversia constitucional 118/2014,¹⁸ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas, en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,¹⁹ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²⁰

29. De acuerdo con los anteriores precedentes, es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos

¹⁶ Foja 22 de la sentencia.

¹⁷ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁸ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

¹⁹ Foja 45 de la sentencia.

²⁰ Foja 51 de la sentencia.

parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones, la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente, según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

30. Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que, el plazo para la promoción de la demanda será 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.²¹ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza, de momento a momento, mientras subsistan.

31. En el presente caso, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio de Tatahuicapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, impugna actos omisivos de la entrega de recursos federales y del pago de intereses derivados de la misma conducta. Al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo.

32. El criterio sobre la oportunidad de la demanda ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016 y, anteriormente, por esta Primera Sala, el once de enero de dos mil diecisiete en la controversia constitucional 108/2014, lo que genera que la causal de improcedencia invocada por el Poder demandado sea infundada, respecto a la extemporaneidad de la demanda.

33. En cuanto al acto positivo impugnado, consistente en el retraso en la entrega de las aportaciones federales, por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones

²¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 21. 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."

Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por los meses de enero a agosto de dos mil dieciséis; así como del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de enero a julio de dos mil dieciséis; la demanda es extemporánea.

34. Porque de la información proporcionada por el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante oficio TES/1431/2016, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, se desprende que la entrega de los recursos por los meses de julio (FISMDF) y agosto (FORTAMUNDF), se efectuaron el mismo día treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.

35. Por lo que, si el Municipio actor pretendía impugnar la regularidad de dichos pagos, debió presentar la demanda dentro del plazo de treinta días, contados a partir de aquel en que tuvo conocimiento, conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²²

36. Plazo que transcurrió del jueves uno de septiembre al martes dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, descontándose los días tres, cuatro, diez, once, catorce, quince, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre, así como el uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de octubre del citado año, por ser días inhábiles, de ahí que, si la demanda se presentó el veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, resulta extemporánea y, por ende, procede sobreseer en torno a dicha entrega de aportaciones y también respecto de los pagos anteriores, por los meses de enero a julio por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), así como por los meses de enero a agosto, por Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), con fundamento en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²³

²² "Artículo 21. 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;

..."

²³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. a VI.

37. CUARTO.—**Legitimación Activa.** De los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

38. En el presente asunto, suscribe la demanda **Óscar Alejandro Salazar Cuevas**, en representación del Municipio de Tatahuicapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su carácter de síndico de dicho Municipio, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría de síndico único, de nueve de julio de dos mil trece, expedida por el Consejo Municipal Electoral de Tatahuicapan, Veracruz de Ignacio de la Llave,²⁴ conforme al artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.²⁵

39. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,²⁶ quien acreditó su personalidad con la constancia de mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.²⁷

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

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

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

²⁴ Agregada a foja 44 del expediente de Controversia Constitucional.

²⁵ "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;

"III. a XIV."

²⁶ Los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establecen lo siguiente:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"I. a XVII. ...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal;

"XIX. a XXIII."

²⁷ Consultable a foja 143 ídem.

40. SEXTO.—**Estudio de las causas de improcedencia.** Del escrito de contestación de demanda, se desprende que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave hace valer las causales de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VI y VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁸

41. Que el Municipio actor no agotó la vía legal prevista para la solución del conflicto, pues, el pago de intereses que solicita se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no en la Constitución Política Federal, razón por la cual se surte lo establecido en el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, por lo que tenía que dirigir su inconformidad a la Legislatura del Estado de Veracruz.

42. La causal de improcedencia es infundada, porque el pago de intereses que solicita el Municipio actor se hace derivar de la omisión del pago de aportaciones federales, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, último párrafo y 115, fracción IV, inciso b), ambos de la Constitución Política Federal y, en sus motivos de invalidez, enfoca su impugnación en la violación del segundo de los numerales, sin que exponga la violación a disposiciones de orden secundario.

43. Ahora, aun cuando el pago de intereses se encuentra previsto en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, ello no quiere decir que la impugnación se haga en función de normas de carácter secundario, pues deriva directamente de la obligación de entregar, oportunamente, los recursos federales a los Municipios, específicamente, del principio de integridad contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

44. Además, esta Primera Sala ha equiparado, en función del principio de integridad de los recursos, a las aportaciones y participaciones federales, como se aprecia del criterio siguiente:

"APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES.—El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las participaciones federales deben cubrirse a los Municipios con arreglo a las bases,

²⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. a V. ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

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

los montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados. Ahora bien, del principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, deriva su derecho para recibir puntual, efectiva y completamente los recursos que les corresponden; de ahí que su entrega extemporánea da lugar al pago de intereses. Lo anterior, aunado a que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los 'cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba' y que 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 este sentido, tratándose de las aportaciones federales, la ley citada, en su artículo 32, párrafo segundo, establece que los Estados deberán entregarlas a sus respectivos Municipios de manera 'ágil y directa', sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento. Consecuentemente, si bien el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, se refiere expresamente a las participaciones federales, para el caso de las aportaciones federales resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para las participaciones, al ser un lapso razonable para que los Estados hagan las transferencias de dichos recursos a los Municipios, por lo que una vez transcurrido deberá considerarse que incurren en mora y, por ende, pagarse los intereses que correspondan."²⁹

45. Por consiguiente, la causal de improcedencia sustentada, en que se debió agotar el medio ordinario de defensa, es infundada.

46. En diversa causal de improcedencia, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave aduce que la demanda es extemporánea, porque el Municipio actor conocía de antemano el calendario de entrega de las aportaciones federales y debió presentarla dentro del plazo de treinta días siguientes a cada una de las fechas previstas para la entrega.

47. La causal de improcedencia es infundada, porque como quedó establecido en el capítulo de procedencia, el acto impugnado consiste en la omisión de entrega de las aportaciones federales y, como consecuencia, la omisión de pago de intereses.

48. En estos términos, tratándose de actos omisivos, no tiene aplicación el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la demanda de

²⁹ Tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.

controversia constitucional debe presentarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente al en que, conforme a la ley del acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo reclamado, 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, sino que, por tratarse de omisiones, generan una situación permanente hasta en tanto no se satisfaga la obligación legal.

49. Sin que escape de la atención, de esta Primera Sala, que los intereses son accesorios de la obligación principal y están sujetos a la suerte de aquélla, es decir, la naturaleza del acto señalado, como la omisión de pago de intereses, depende de si se efectuó o no la entrega de la obligación principal, para determinar si es de naturaleza omisiva o positiva, pero, en el presente caso, no se puede considerar que deriven de un acto positivo, porque el Municipio actor impugna la omisión de entrega y, a partir de dicho acto, es que debe realizarse el cómputo para la presentación de la demanda, con lo que se excluyen los supuestos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

50. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** En los motivos de invalidez, se hace valer la violación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política Federal, bajo la consideración de que el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no ha cumplido con efectuar las entregas de los recursos reclamados, a saber, aportaciones federales correspondientes a los meses de septiembre y octubre del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, conforme a los calendarios contenidos en los acuerdos por los que se dio a conocer la distribución de los recursos de los Fondos FORTAMUNDF y FIS MDF entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de veintinueve de enero de dos mil dieciséis; Ramo 23 Previsiones Salariales y Económicas por concepto del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN 2016); los recursos del Fondo de Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

51. En este contexto, la materia de estudio de la presente controversia, es la determinación sobre si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión de la entrega de los recursos indicados.

52. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³⁰ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de

³⁰ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de

la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

53. Ha sostenido que, la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

54. En dichas previsiones, se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente, a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³¹

55. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

56. Que los Estados tienen, como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre.

57. Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades y siendo

tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

³¹ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

éstos los que, de mejor manera y en forma más cercana, las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

58. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige, únicamente, sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³²

59. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

60. Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³³

61. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales

³² Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

³³ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

destinados a los Municipios³⁴ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que, la entrega extemporánea, genera, en su favor, el pago de los intereses correspondientes.

62. El artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que, anualmente, se determinen por las Legislaturas de los Estados.

63. Es importante advertir que, no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que, igualmente, el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo, a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

64. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que, quien incurre en mora, está obligado a pagar intereses.

65. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal, que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece, respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o., lo siguiente:³⁵

A. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar, en el Diario Oficial de la Federación, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que

³⁴ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

³⁵ "**Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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."

recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³⁶

B. La Federación deberá entregar las participaciones, que les correspondan a los Municipios, por conducto de los Estados.

C. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

D. El retraso en las entregas, de tales participaciones, dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

E. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

F. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

G. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique, en el Diario Oficial de la Federación, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar, en el Periódico Oficial de la entidad, los mismos datos, respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar, trimestralmente, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

66. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece, para cada uno de los fondos que integran dicho rubro, que las entregas se harán a los Municipios, por parte de los Estados, "de ma-

³⁶ En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

nera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

67. Así, al haber la disposición expresa, de que las cantidades que por tales fondos, corresponden a los Municipios, deben entregarse de manera ágil y directa, resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que, una vez transcurrido el mismo, deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.³⁷

68. En relación con las aportaciones federales, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicaron los acuerdos por los que se dio a conocer la distribución de los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se desprende que se autorizó la entrega al Municipio actor de las cantidades de \$7'876,081.00 (siete millones ochocientos setenta y seis mil, ochenta y un pesos, cero centavos, moneda nacional), por el primero de ellos y de \$16'259,488.00 (dieciséis millones doscientos cincuenta y nueve mil, cuatrocientos ochenta y ocho pesos, cero centavos, moneda nacional), por el segundo.

69. Los mencionados acuerdos establecieron como fechas de entrega de las aportaciones federales, las siguientes:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF**

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo

³⁷ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

70. **El Ramo 23**, constituye un Instrumento de política presupuestaria para atender las obligaciones del Gobierno Federal, cuyas asignaciones no corresponden al gasto directo de las secretarías o sus entidades.

71. Este instrumento que es conocido como provisiones salariales y económicas o Ramo 23 tiene, como uno de sus objetivos, otorgar recursos a entidades federativas y Municipios a través de fondos específicos.

72. Específicamente, este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para: i) el cumplimiento del balance presupuestario, ii) el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos, iii) la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario y iv) otorgar provisiones económicas a través de fondos específicos a entidades federativas y Municipios.

73. Dentro del último de los rubros indicados, se encuentra el Fortalecimiento Financiero, el cual fue aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, en el anexo 20, correspondientes al Ramo General 23 provisiones salariales y económicas, en la nomenclatura de "otras provisiones económicas", por la cantidad de \$1,481'010,478.00 (un billón cuatrocientos ochenta y un mil millones, diez mil cuatrocientos setenta y ocho pesos, cero centavos, moneda nacional).

74. El Municipio actor exhibió copia certificada del oficio número DGIP/818/2018, de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, suscrito por el encargado del despacho de la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante el cual se le comunica, al presidente municipal, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó recursos considerados en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero de la Inversión, en cantidad de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos, cero centavos, moneda nacional), los cuales deberían ser aplicados en la obra ahí señalada.

75. En cuanto al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, establece que dicho fondo se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.³⁸

³⁸ "Artículo 57. El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

76. Asimismo, que la distribución de los recursos, entre las entidades federativas y los Municipios, se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos recursos se deben destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y Municipios podrán destinar, hasta el 3% de los recursos, para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del fondo.

77. El artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos señala que, la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, se distribuirán conforme al criterio de ubicación de las áreas contractuales o las áreas de asignación, es decir, **regiones terrestres o regiones marítimas.**

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios conforme a los siguientes criterios:

"I. En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones terrestres, el 100% de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas. Las entidades federativas deberán distribuir al menos el 20% de los recursos a los Municipios en donde se encuentren las áreas contractuales o las áreas de asignación, considerando la extensión de las mismas respecto del total correspondiente a la entidad federativa, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"II. En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones marítimas, el 100% de los recursos recaudados se destinará a las entidades federativas en cuya región se localicen dichas áreas. Las entidades federativas deberán destinar al menos el 20% de estos recursos a los Municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, de acuerdo a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"III. La distribución de los recursos entre las entidades federativas y entre los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la secretaría.

"Para efectos del párrafo anterior, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, deberá proveer a la Secretaría la información necesaria, de acuerdo a las reglas de operación señaladas, y

"IV. La totalidad de los recursos se deberá destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

"Para recibir los recursos a que se refiere este artículo, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no establecerán ni mantendrán gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, que incidan sobre los actos o actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, ni sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los contratos o asignaciones."

78. En ambos casos, el cien por ciento de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas (regiones terrestres o marítimas), las cuales deberán distribuir, cuando menos, el veinte por ciento de los recursos a los Municipios donde se encuentren las áreas contractuales o las áreas de asignación.

79. Se trata pues, de un fondo de resarcimiento o compensación, en tanto que su finalidad es indemnizar, reparar o compensar un daño, perjuicio o agravio, causado por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

80. De ahí que, el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, de que se integra el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, se ubique en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y, el numeral 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal³⁹ excluya dicha contribución de la recaudación federal participable y, por consiguiente, del Fondo General de Participaciones.

81. Establecido lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima, que los motivos de invalidez, son parcialmente fundados.

82. Al producir su contestación de demanda, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave sostuvo que, desde el inicio de la nueva administración, se había regularizado la entrega de los recursos federales; empero, reconoció que existían adeudos en favor del Municipio actor, conforme al informe rendido por el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, efectuado mediante oficio TES/1431/2016, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis y, al efecto, adjuntó el mencionado documento, del que se desprende lo siguiente:

83. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público había ministrado

³⁹ "Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

"I. a IX. ...

"X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. ..."

los recursos del fondo en fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, los cuales se habían registrado el siete de septiembre del mismo año, en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV).⁴⁰

84. Que sobre el mismo fondo se advertían registros en importe de \$1'050,000.00 (un millón cincuenta mil pesos, cero centavos, moneda nacional) como pendiente de pago y no había registro de pagos.

85. A diferencia de lo señalado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas de la entidad federativa, el Municipio acreditó que por el Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (**FORTAFIN**), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le autorizó el importe de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos, cero centavos, moneda nacional), mediante el oficio DGIP/818/2016, de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, suscrito por el encargado del despacho de la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

86. Aportaciones federales o ramo 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). El tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave sostuvo que se habían ministrado al Municipio las parcialidades correspondientes a los meses de enero a julio de dos mil dieciséis, cada una en cantidad de \$1'625,949.00 (un millón seiscientos veinticinco mil, novecientos cuarenta y nueve pesos, cero centavos, moneda nacional), lo cual acreditó con copia certificada de las constancias de transferencia electrónica, visibles a fojas 121 a 127 de autos.

87. Asimismo sostuvo, que se habían recibido, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los recursos relativos a los meses de agosto,

⁴⁰ El artículo 2o., fracción XXV, de los Lineamientos Relativos al Funcionamiento y Operación del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el dieciséis de enero de dos mil doce, establece lo siguiente:

"Artículo 2. Para efectos de los presentes lineamientos se entenderá por:

"I. a XXIV. ...

"XXV. SIAFEV: al Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, integrado por un software comercial cuya operación se basa en licenciamiento limitado;

"XXVI. a XXX."

septiembre y octubre, los cuales se encontraban pendientes de pago, conforme a los registros del Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado, en su acrónimo SIAFEV.

88. Aportaciones federales o ramo 33, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). No existían pagos pendientes por los recursos de los meses de enero a diciembre de dos mil dieciséis.

89. Sobre el concepto que nos ocupa, el oficio TES/1431/2016 de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, es del siguiente tenor literal:

"4) Para el caso de las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, cubiertas en su totalidad, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F.	Monto	Fecha de pago
No. 1 mes de enero/2016	\$656,340.00	29-ene-2016
No. 2 mes de febrero/2016	\$656,340.00	29-feb-2016
No. 3 mes de marzo/2016	\$656,340.00	04-abr-16
No. 4 mes de abril/2016	\$656,340.00	29-abr-16
No. 5 mes de mayo/2016	\$656,340.00	13-jun16
No. 6 mes de junio/2016	\$595,440.00	30-jun-16
No. 7 mes de julio/2016	\$656,340.00	29-jul-16
No. 8 mes de agosto/2016	\$648,513.00	31-ago-16
No. 9 mes de septiembre/2016	\$656,340.00	10-nov-16
No. 10 mes de octubre/2016	\$656,340.00	10-nov-16
No. 11 mes de noviembre/2016	\$656,340.00	07-dic-16
No. 12 mes de diciembre/2016	\$608,841.00	13-dic-16

90. Del informe proporcionado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa demandada, se desprende que, las entregas del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por los meses de septiembre y octubre, se efectuaron de manera extemporánea, porque del calendario de entrega publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se desprende que deberían recibirse los días siete de octubre y cuatro de noviembre, respectivamente, cuando ambas se depositaron hasta el diez de noviembre.

91. Así que, el pago de los meses de septiembre y octubre debió generar intereses, en términos del artículo 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal.

92. **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.** El tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no se manifestó sobre el recurso solicitado.

93. En efecto, en su lugar, se refirió al que denominó Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos, que pudiera tratarse de recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, pues éste se compone, entre otros, del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, como del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.⁴¹

⁴¹ El artículo 16 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, es del siguiente tenor:

"Artículo 16. Los recursos entregados al Fondo Mexicano del Petróleo serán destinados a lo siguiente:

"I. En términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el fiduciario realizará los pagos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar a los cinco días hábiles bancarios posteriores a que el coordinador ejecutivo lo autorice;

"II. En términos del título quinto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y conforme al calendario que establezca el fideicomitente, el fiduciario realizará transferencias ordinarias en el siguiente orden de prelación:

"a) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios;

"b) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;

"c) Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos;

"d) Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, incluyendo los montos que, conforme a la distribución que determine su comité técnico, se destinen a fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico de institutos de investigación en materia de hidrocarburos;

94. Además, de que sólo informó sobre el importe que, por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, debió percibir el Municipio actor, es decir, no vertió información por el ejercicio fiscal de dos mil quince.

95. No obstante, el Municipio actor acompañó a la demanda, copia certificada del oficio DGIP/1029/2016, de veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, consultable a fojas 55 a 57 de autos, en el que consta que el encargado del despacho de la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, le comunicó que, por concepto del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por el ejercicio fiscal de dos mil quince, le correspondía recibir la cantidad de \$2'642,487.00 (dos millones seiscientos cuarenta y dos mil cuatrocientos ochenta y siete pesos, cero centavos, moneda nacional) y \$1'687,430.00 (un millón seiscientos ochenta y siete mil cuatrocientos treinta pesos, cero centavos, moneda nacional), por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

96. Por tanto, esta Primera Sala considera, que ha sido transgredida la autonomía del Municipio actor, pues, como se dijo ya, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que garantizan el respeto a la autonomía municipal, están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que, en este caso, sin lugar a dudas, no se han observado, porque no se le han entregado los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre

"e) Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética;

"f) A la Tesorería de la Federación, para cubrir los costos de fiscalización en materia petrolera de la Auditoría Superior de la Federación, y

"g) A la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación se mantengan en el 4.7% del Producto Interno Bruto. Dichos recursos incluirán las transferencias a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

"Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este inciso se considerarán incluidas las transferencias previstas en los incisos a) a f) anteriores;

III. Una vez realizados los pagos y transferencias a que se refieren las fracciones I y II anteriores, el fiduciario administrará los recursos remanentes en la reserva del fondo para generar ahorro de largo plazo del Gobierno Federal, incluyendo inversión en activos financieros, y

"IV. Los recursos correspondientes a la reserva del fondo podrán ser transferidos de manera extraordinaria a la Tesorería de la Federación para cubrir erogaciones del presupuesto de egresos de la Federación, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad hacendaria. Lo anterior, incluyendo las transferencias que se realicen de conformidad con los montos aprobados por la Cámara de Diputados para el uso de los recursos cuando la reserva del fondo sea mayor al 3% del producto interno bruto."

y octubre de dos mil dieciséis; los intereses por la entrega extemporánea del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis; no se demostró la entrega de los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN), por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis; y tampoco se probó la entrega de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por los ejercicios fiscales de dos mil quince y dos mil dieciséis.

97. En este orden de ideas, procede condenar al gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al pago de las cantidades del Ramo 33, por el Fondo 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, cada uno en cantidad de \$1'625,949.00 (un millón seiscientos veinticinco mil novecientos cuarenta y nueve peso, cero centavos, moneda nacional); al pago de intereses, por la entrega extemporánea de las parcialidades de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); al pago del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, en cantidad de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos, cero centavos, moneda nacional); y al pago del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por los ejercicios fiscales de dos mil quince y dos mil dieciséis, en importes de \$2'642,487.00 (dos millones seiscientos cuarenta y dos mil cuatrocientos ochenta y siete pesos, cero centavos, moneda nacional) y \$1'687,430.00 (un millón seiscientos ochenta y siete mil cuatrocientos treinta pesos, cero centavos, moneda nacional), respectivamente.

98. En el entendido de que, tratándose de la omisión de entrega, los recursos deberán transferirse con los respectivos intereses, en términos del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Efectos

De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, esta Primera Sala determina que, los efectos de la presente sentencia, son los siguientes:

a) En un plazo de noventa días, contados a partir de que sea notificada la presente sentencia, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá entregar, al Municipio de Tatahuicapan, de la misma entidad

federativa, las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Ramo 33 por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), cada una en cantidad de \$1'625,949.00 (un millón seiscientos veinticinco mil novecientos cuarenta y nueve pesos, cero centavos, moneda nacional); al pago de intereses, por la entrega extemporánea de las parcialidades de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); al pago del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN), por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, en cantidad de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos, cero centavos, moneda nacional); y al pago del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH), por los ejercicios fiscales de dos mil quince y dos mil dieciséis, en importes de \$2'642,487.00 (dos millones seiscientos cuarenta y dos mil cuatrocientos ochenta y siete pesos, cero centavos, moneda nacional) y \$1'687,430.00 (un millón seiscientos ochenta y siete mil cuatrocientos treinta pesos, cero centavos, moneda nacional), respectivamente.

b) De igual manera, el Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa deberá otorgar, en el mismo plazo, los intereses que se hayan generado por las omisiones de entrega de recursos, los cuales deberán calcularse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los cargos de pago a plazos de contribuciones. Estos intereses deberán calcularse desde el día siguiente a la fecha en que correspondía la entrega, en términos del calendario respectivo y aquella en que se efectúe.

c) En caso de que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor, durante la sustanciación de la presente controversia, subsiste la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, en los términos precisados en esta resolución, respecto del acto impugnado consistente en la entrega extemporánea de aportaciones federales, por los meses de enero a julio por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

(FISMDF), así como por los meses de enero a agosto, por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

TERCERO.—Se declara la invalidez del acto impugnado consistente en la omisión de la entrega de recursos federales al Municipio de Tatahuicapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por parte del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, en los términos y para los efectos precisados en el séptimo considerando de esta resolución.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservan el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 177/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Tatahuicapan del Estado de Veracruz.

En la sesión del quince de agosto de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 177/2016, en la que el Municipio de Tatahuicapan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó, de entre otras autoridades, al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo 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 y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por lo que hace a los meses de septiembre y octubre, así como el pago de los intereses respectivos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos lo que se entendió como actos negativos, en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza día a día mientras la omisión subsista.¹

¹ En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago, de entre otros, del Fondo 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 y al pago de intereses por la entrega extemporánea de las parcialidades de septiembre y octubre del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), más el correspondiente pago de intereses. Cabe precisar que no estoy de acuerdo en que se haya considerado como oportuno al mes de septiembre de este último fondo, sino que como el mismo se pagó hasta el cuatro de noviembre es que se encuentra en tiempo para impugnar la falta de pago oportuno.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de octubre de dos mil dieciséis del FISMDF y el pago de intereses por la entrega extemporánea de los meses de septiembre y octubre del FORTAMUNDF porque estas impugnaciones se hicieron de manera oportuna. Asimismo comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis del FISMDF justamente por haber sido extemporánea su impugnación, porque la demanda se presentó el veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre y veinticuatro de noviembre, respectivamente, para considerar la demanda como oportuna, de ambos meses impugnados, ya que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre y siete de octubre, venciendo los plazos para su impugnación el veinticinco de octubre y veinticuatro de noviembre, ambos de dos mil dieciséis.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión, respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Este voto se publicó el viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHONTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHONTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE ENTREGA DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, AL MUNICIPIO DE CHONTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHONTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS

A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHONTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE CHONTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE CHONTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHONTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS IN-

TERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHONTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 182/2016. MUNICIPIO DE CHONTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, 13 DE JUNIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Elisa Ponce Zequefra (sic)**, en su carácter de representante legal del **Municipio de Chontla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, promovió controversia constitucional, en la que solicitó la invalidez de diversos actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Actos cuya invalidez se demanda:

"a) Las entregas retrasadas por parte del demandado, de las participaciones Federales que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto y septiembre del año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos 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 Chontla, Veracruz, y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.—b) **La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales** que le corresponde al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetaran las Participaciones Federales.—c) **La omisión del demandado de resarcirle económicamente, al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de demanda**, conforme en lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de los intereses correspondiente (sic). ..."*(énfasis añadido)*

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

1. Que el Municipio de Chontla es una parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz.

2. Que el principio de legalidad tributaria, establecido en los artículos 31, fracción IV, y 115, primer párrafo, de la Constitución Federal, se traduce en que las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público de los Municipios deben estar definidas en una ley en sentido formal y material.

3. Aduce que el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto consiste en armonizar el ejercicio de la potestad tributaria y evitar una múltiple tributación, así como participar de la recaudación de los gravámenes de carácter federal, a los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, con base en un fondo general y fondos específicos.

4. Señala que el dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, la Federación se obligó mediante el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de cuatro participaciones en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación; a cambio, el Congreso de Veracruz se comprometió a no establecer contribución, estatal o municipal, en favor de los Municipios sobre actos o hechos jurídicos que ya sean objeto de un impuesto federal.

5. Refiere que por lo anterior, el Municipio debe recibir las participaciones que le correspondan, por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días a que dicha entidad las reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su retraso da lugar al pago de intereses, de conformidad con lo previsto en los artículos 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

6. Sostiene que el Gobierno del Estado de Veracruz ha incumplido con la entrega puntual de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor **desde el año dos mil cinco –con retrasos de alrededor de los veintiocho días siguientes contados después de la fecha límite de cinco días–**, no obstante que éste las recibe puntualmente conforme al calendario publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pese al retraso, refiere que el Gobierno de Veracruz no ha realizado el pago correspondiente de los intereses devengados. Señala que dicha situación se desprende de la simple lectura de los oficios relativos a la entrega de las participaciones federales, **correspondientes a los meses de enero del dos mil cinco a octubre de dos mil siete**, expedidos por el demandado, por conducto del Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz.

7. Considera inconstitucional, el actuar del Gobierno del Estado de Veracruz, toda vez que, pese a haber incurrido en los retrasos señalados, no ha efectuado el pago de los intereses devengados, tal como lo establecen los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, y 10 de la Ley Número 251, que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las participaciones federales que le corresponden al Municipio.

8. Se afirma que el ramo 33 ha representado una de las expresiones más claras del federalismo al descentralizar hacia las entidades federativas y los Municipios, responsabilidades de ejercicio y vigilancia de los recursos en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, entre otros. En ese sentido, refiere que las aportaciones federales son definidas como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios del país, condicionado a que el gasto se ejerza en la consecución y el cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la Ley de Coordinación Fiscal, recursos que se aplican, en términos del artículo 25 de la misma ley, en los fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados, y el Distrito Federal; y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Al respecto, el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con un porcentaje de la recaudación federal participable a la que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, se transcribe el subsecuente artículo 33, en la parte que refiere a los rubros a los que deben destinarse en exclusiva los fondos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, a saber, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), y el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades.

Por otro lado, se hace referencia al artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal que establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) debe distribuirse por las Entidades Federativas a los Municipios, conforme a una fórmula que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para lo cual deben utilizar la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal de las demarcaciones territoriales, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. De igual manera, se refiere que la Secretaría de Desarrollo Social debe publicar en el Diario Oficial de la Federación las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad, como apoyo a las entidades para la aplicación de las fórmulas.

Atendiendo a lo previsto, las entidades federativas y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social deben calcular las distribuciones del Fondo

de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) que corresponderán a sus Municipios y demarcaciones territoriales; mismas que deberán publicarse junto con la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento, en los respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal aplicable.

En tal contexto, refiere que el veintinueve de enero de dos mil dieciséis se publicaron dos acuerdos en el número extraordinario cuarenta y dos de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, por medio de los cuales el Poder Ejecutivo del Estado dio a conocer las distribuciones de recursos para el ejercicio de dos mil dieciséis relativos: i) al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y ii) al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, respectivamente (FISMDF). Del primer fondo, se asignó al Municipio de Chontla la cantidad de \$7'346,940.00 (Siete millones trescientos cuarenta y seis mil novecientos cuarenta pesos 00/100 M.N.); consignándose, en el apartado quinto del acuerdo, la entrega de los recursos del fondo una vez recibida la ministración correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al calendario publicado el dieciocho de diciembre de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación.

Respecto del segundo fondo, en el acuerdo correspondiente se estableció que correspondía al Municipio de Chontla la cantidad de \$22'703,048.00 (Veintidós millones setecientos tres mil cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.); señalándose en el apartado décimo que la entrega de los recursos se haría tan pronto fueran recibidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 32, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, conforme a lo establecido en el artículo quinto del *"Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de esta anualidad"*, publicado el dieciocho de diciembre de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, en el que también se especifican las fechas de radicación para la entidad federativa, y la fecha límite de radicación para los Municipios.

No obstante lo anterior, el Gobierno del Estado de Veracruz ha incumplido sistemáticamente con los pagos conforme a los calendarios establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sin que haya justificación alguna, y a la fecha de presentación de la controversia constitucional, **está pendiente el pago de tres meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura**

Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), en contravención al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33, se alega que la referida omisión de la entidad federativa constituye una ilegal retención, que impide que al Municipio el ingreso a que tiene derecho y por ende le imposibilita atender con oportunidad sus requerimientos de gasto.

La actora señala que las cantidades que se adeudan, de acuerdo a cada programa y las fechas en que debieron ser depositadas, son las que se muestran en las tablas siguientes:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para entidades federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF :**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para entidades federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Asimismo, se refiere que el Gobierno del Estado y diversos Municipios, entre ellos el de Chontla, constituyeron el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998, el cual celebraron en su calidad de fideicomitentes con el fiduciario Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria. El objetivo de la constitución del fideicomiso bursátil fue la de obtener recursos adicionales que aseguraran el cumplimiento de las metas de crecimiento y desarrollo planteadas en los distintos planes municipales de desarrollo de dos mil catorce a dos mil dieciséis. De esta forma, atendiendo a la enorme necesidad de los Municipios participantes de obtener recursos adicionales para menguar las necesidades de infraestructura de alto impacto social, el gobernador del Estado resolvió otorgar un peso por cada peso, proveniente del proceso de bursatilización que los Municipios participantes destinen a la realización de obra pública de impacto social.

En sesión extraordinaria del fideicomiso celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil ocho, el comité técnico autorizó la incorporación al catá-

logo de obras e inversiones del fideicomiso de la cantidad que será destinada al programa "peso por peso". El veintidós de octubre posterior se publicó en la Gaceta Oficial del Estado el acuerdo por el cual se autorizó la incorporación de las obras e inversiones del fideicomiso al catálogo y la liberación de los recursos solicitados para el programa "peso por peso".

Por último, se refiere que, no obstante la existencia de un convenio de colaboración, entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio de Chontla con el objeto de que el gobierno estatal otorgara el apoyo financiero por una suma equivalente a los recursos netos que se recibieran, el Ayuntamiento no ha recibido ninguno de los apoyos pactados, siendo éstos retenidos, pese a que el fiduciario ha cumplido a cabalidad con su función en el esquema del fideicomiso. Lo anterior, se dice, se corrobora del ocursio del delegado fiduciario que se le envió al Municipio de Chontla en el que se indica que los remanentes del fideicomiso le fueron depositados al fideicomitente estatal, el nueve de agosto de dos mil dieciséis; oficio en el que la parte actora refiere que se encuentra contenida la información relativa al porcentaje de distribución de remanentes que le corresponde al Municipio de Chontla, mismo que no ha sido recibido por éste.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez, la parte actora expuso las siguientes consideraciones:

a) Se vulnera el régimen de libre administración hacendaria y el principio de integridad de sus recursos económicos, contenidos en el artículo 115 de la Constitución, toda vez que el Gobierno del Estado de Veracruz no ha entregado puntualmente las participaciones federales que le corresponden al Municipio, es decir, de forma sistemática se han entregado tardíamente los recursos y no se ha regularizado su entrega a los tiempos marcados en la ley. De igual manera, se vulneran dichos principios debido a que se ha omitido el subsecuente pago de los intereses.

b) Las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales, en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran previstas en el ramo veintiocho del Presupuesto de Egresos Federal y reguladas en los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal. Al respecto, se entiende que las participaciones federales deben ser libremente administradas por el Municipio una vez que las legislaturas locales, mediante disposiciones generales, determinen las bases, montos y plazos para ello.

c) En el caso concreto, se infringió un perjuicio al Municipio, al retrasarse las autoridades demandadas con la entrega de las participaciones y el

pago de los intereses devengados, quedando éste en la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo a la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas. Entregas que debían realizarse de forma ágil y directa conforme a la calendarización preestablecida, con lo que se vulneró la autonomía financiera que el artículo 115 de la Constitución Federal garantiza a los Municipios.

d) En el caso concreto, no existe alguna justificación para que la autoridad demandada retrase la entrega de recursos; por lo que al estar constitucionalmente garantizada su efectiva percepción, no existe un verdadero cumplimiento de la obligación de transferir los recursos, hasta que el Municipio reciba las cantidades que le correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando en su entrega se ha producido un retraso indebido.¹

e) Debe declararse la invalidez de los actos impugnados, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, a efecto de que: i) se paguen los intereses devengados al Municipio actor con motivo del retardo en la entrega de las participaciones federales correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil diecisiete, así como los intereses que se sigan generando hasta que se haga la entrega puntual de las participaciones; y que ii) se condene a la autoridad demandada a entregar las futuras participaciones dentro del plazo establecido en los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.²

f) Se estima procedente la controversia constitucional interpuesta en función de que las retenciones hechas por el Gobierno del Estado de Veracruz afectan ampliamente la autonomía establecida en la Constitución, el federalismo que articula la división territorial del poder en México y el sistema de coordinación fiscal vigente. En este sentido, la participación de las entidades federativas en el flujo de los recursos hacia los Municipios se reduce a una mediación administrativa y nunca a la disposición, suspensión o retención de éstas.

g) El caso en cuestión no se relaciona con ninguno de los supuestos en los que excepcionalmente la ley permite la retención de las participaciones, de

¹ La recurrente señala como precedentes la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."; así como las controversias constitucionales resueltas por el Pleno de este Alto Tribunal **26/2003** y **47/2004**.

² Se cita la controversia constitucional **20/2005**, resuelta por el Pleno de este Alto Tribunal, en la que se instruyó a la autoridad demandada en el considerando octavo a entregar las sucesivas participaciones federales en el plazo establecido en los artículos mencionados.

modo que resulta incuestionable que la suspensión en la entrega de los recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales, establecidos en el artículo 115 constitucional, además del sistema federal de coordinación fiscal. Por lo que, la retención ejercida por el Gobierno del Estado de Veracruz sobre los recursos del Municipio importa una sanción del pago de intereses que privan a éste de ejercer sus obligaciones constitucionales.³

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional, bajo el expediente 182/2016, designándose instructor del procedimiento al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.⁴

Mediante proveído de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, ordenó emplazarlo, requiriéndolo para que al momento de formular su contestación, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; no tuvo como demandada a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, al tratarse de una dependencia, subordina a dicho Poder; asimismo, se ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que emitiera la opinión que le corresponde, y mandó formar cuaderno incidental, a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada.⁵

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de Gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:⁶

I. Señaló que la contestación de la demanda fue presentada oportunamente.

³ Se cita la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

⁴ Fojas 53 y 54 del expediente principal.

⁵ *Ibíd.*, fojas 55 a 57.

⁶ *Ibíd.*, fojas 68 a 75.

II. En relación con los **hechos**, no niega, ni afirma los antecedentes relatados por la actora en relación a que se ha incurrido en un retraso sistemático y constante de los recursos reclamados por el Municipio, toda vez que no son hechos propios de la administración pública estatal que tuvo inicio el uno de diciembre de dos mil dieciséis.

Refiere que debe otorgarse el valor probatorio que corresponda a las manifestaciones espontáneas de la actora, en relación a: i) que conocía el plazo en que debía recibir los recursos, siendo omiso en hacer valer en tiempo y forma la acción que pretende, ii) que conocía que la Federación había remitido al Gobierno del Estado los recursos que reclama, y iii) que la entrega efectivamente se ha realizado.

No hizo referencia al resto de las manifestaciones de la actora, ya que no constituyen propiamente hechos, sino consideraciones jurídicas sobre las que el Alto Tribunal deberá pronunciarse.

III. En el apartado de **causas de improcedencia** adujo lo siguiente:

- Sobre la **prescripción** (identificado en el **sub-apartado A** del escrito de contestación) estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto.

En este sentido, señala que la actora misma señaló, expresamente, que sí existió la transferencia de los recursos, sólo que éstos se efectuaron con retraso respecto del plazo establecido por la ley; situación que redundaba en un defecto del acto, pero no en una omisión.

Del acto señalado con el inciso a) por el Municipio se colige: i) que el Municipio conocía los plazos en los que debió recibir los recursos que reclama y, por tanto, el momento en que se estaba incurriendo en el retraso, y ii) que el Municipio recibió una entrega de los recursos en comento, con retraso respecto de la fecha programada, pero al fin entrega, por lo que en cualquier caso el plazo establecido en la ley reglamentaria para la interposición de la demanda transcurrió en exceso.

De igual manera, señala que no es obstáculo que **en el acto reclamado como inciso b)**, el Municipio promovente pretenda ajustar la oportunidad de la presentación de su demanda, aduciendo que se encuentra reclamando

una omisión, puesto que de la interpretación de su demanda se desprende que la omisión de *"regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la ley"* deviene de un acto.

En este sentido, se destaca que la omisión reclamada por la parte actora deriva de un acto positivo, por lo que el Municipio tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al que ocurrió la entrega retrasada de los recursos. Al respecto, señala que no es válido sujetar la controversia al plazo que rige la impugnación de las omisiones, toda vez que dicha regla no es aplicable cuando las omisiones que se impugnan derivan de un acto positivo que se hizo del conocimiento del actor y no se controvirtió oportunamente.⁷

Así, el acto positivo es la entrega retrasada de los recursos, según el dicho de la parte actora, mientras que la consecuencia directa es: *"la omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la ley."*

Adicionalmente, se señala que, aun cuando la administración que encabeza inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis y que niega los actos que reclama el Municipio por no ser hechos propios, ello no es obstáculo para que al Municipio promovente le corresponda probarlos y ceñirse al plazo de treinta días para su impugnación. De lo contrario, se llegaría al absurdo de que los Municipios, pese a que se encuentran obligados a manejar su patrimonio de conformidad con la ley, y el artículo 115 constitucional, omitieran ejercitar las acciones legales pertinentes en tiempo y forma, y las pretendieran ejercitar cuando el ejercicio fiscal para el que fueron previstos los recursos hubiere concluido y fenecido el plazo para inconformarse.

Al respecto, existe una obligación correlativa al derecho de los Municipios contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución, la cual se traduce en hacer uso de los medios legales a su alcance, en tiempo y forma, para garantizar la disposición y ejercicio de los recursos de origen federal para los fines que se encuentren destinados. De otra forma no habría manera de asegurar que los recursos efectivamente se destinaren a los fines previstos, si no

⁷ Al respecto, cita la jurisprudencia P./J. 113/2010 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.". Con datos de localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716.

es, entendiendo que el Municipio debe asumir una participación activa y ejercitar, en el momento en que resulta oportuno, las acciones pertinentes para disponer de dichos recursos.

Así, sin soslayar el derecho de los Municipios a recibir los recursos de maras de manera oportuna, existe una obligación para ellos de agotar las instancias legales a su alcance, las cuales deberían ejercitarse de manera inmediata al fenecimiento de los plazos establecidos para la recepción de los recursos; pues de interpretarse lo contrario, se permitiría que los recursos de referencia no se ejercieran para los fines y los periodos para los que se encontraban dispuestos, lo que en todo caso los desvía de su finalidad primordial.

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz dio a conocer los acuerdos por los cuales se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada Municipio de la entidad del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, para los ejercicios fiscales de dos mil catorce a dos mil dieciséis; contenidos en los números extraordinarios sesenta y cuatro, publicados el trece de febrero de dos mil catorce, trece de febrero de dos mil quince y trece de febrero de dos mil dieciséis.⁸

En esa tesitura, el Municipio actor conocía de antemano las fechas en las que debía recibir los recursos federales, siendo que el cómputo del término para inconformarse inició y concluyó sin que el interesado haya hecho valer su reclamo. En este sentido, no se omite señalar que, si bien el artículo 31 de la ley de la materia declara inadmisibles las pruebas de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁹

⁸ Se argumenta que tales publicaciones constituyen un hecho notorio en términos de la tesis aislada: I.3o.C.26 K (10a.), de rubro: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU PUBLICACIÓN Y CONTENIDO ES HECHO NOTORIO, BASTA SU COPIA SIMPLE PARA OBLIGAR A CONSTATAR SU EXISTENCIA Y TOMARLA EN CUENTA.". Con datos de identificación: Décima Época, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, página 1996.

⁹ Al respecto se cita la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 27/96, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). LA CONFESIÓN EXPRESA DEL QUEJOSO CONTENIDA EN LA DEMANDA, ACERCA DE QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO QUE MOTIVÓ EL ACTO RECLAMADO, CONSTITUYE PRUEBA PLENA DE ESE HECHO Y HACE INAPLICABLE DICHO PRECEPTO.". Con datos de localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 57.

Finalmente, menciona que **las consideraciones anteriores, además de ser aplicables al acto que el Municipio actor reclama con el inciso b), también le son aplicables al acto que reclama con el inciso c)**; toda vez que, ambos se tratan de una omisión derivada de un acto positivo.

- Sobre la **omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto [sub-apartado B)** del escrito de contestación], particularmente del acto impugnado identificado **con el inciso c)**, señala que existe una obligación de agotar la vía prevista en la ley para la solución del conflicto, por lo que se actualiza la causal de improcedencia descrita en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

Lo anterior, en cuanto a que el pago de intereses a que alude el Municipio actor se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, y no en la Constitución. De manera que resulta aplicable al caso concreto el artículo 5o. de esta última, que establece que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de dicha ley.

En este sentido, se afirma que no existe afectación alguna a la espera de competencias del Municipio actor y, en su caso, de existir violación en relación con su derecho de recibir el pago de intereses, en modo alguno implicaría una violación directa e inmediata a la Constitución Federal. De modo que, la excepción al principio de definitividad establecido en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria no se actualiza, quedando obligado el promovente a agotar la vía correspondiente.¹⁰

Por último, solicita que este Alto Tribunal analice de oficio las causales de improcedencia que pudieren actualizarse en el presente asunto, con fundamento en el artículo 19, último párrafo de la ley reglamentaria.¹¹

¹⁰ Al respecto se cita la jurisprudencia P./J. 136/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.". Con datos de localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

¹¹ Al respecto se cita la jurisprudencia P./J. 31/96 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.". Con datos de localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 392.

IV. En el apartado de **razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto cuya invalidez se demanda** la autoridad demandada refiere que resultan inatendibles los argumentos planteados por el Municipio actor en su único concepto de invalidez, toda vez que:

a. Se han actualizado las causales de improcedencia descritas en el artículo 19 de la ley reglamentaria; y que

b. En caso de que exista derecho alguno del Municipio, éste únicamente será por las cantidades no entregadas o trasferidas, lo cual se demostrará con las documentales que serán ofrecidas en el momento procesal oportuno; las cuales se solicitaron a la dependencia correspondiente.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el cuatro de mayo de dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, y con relación a los alegatos se indicó que las partes no habían formulado; y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—Avocamiento. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó el envío del expediente a la Primera Sala el quince de marzo de dos mil dieciocho. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de veintidós de marzo de dos mil diecisiete dictado por la presidenta de la Sala, quien ordenó el registro del ingreso del asunto y determinó enviar nuevamente los autos a la Ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo

General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló como tales los siguientes:

a) "Las entregas retrasadas por parte del demandado, de las participaciones Federales que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto y septiembre del año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que su puntual entrega. La omisión en la entrega de los apoyos 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 Chontla, Veracruz, y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, S.A., Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria."

b) "La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251, que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetaran las Participaciones Federales."

c) "La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de

presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, y 10 de la Ley Número 251, el pago de los intereses correspondientes."

Se advierte que en el primer inciso se reclama el retraso en las entregas de las participaciones federales, correspondientes a los meses de agosto y septiembre hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega.

Si bien en la demanda se hace referencia a las "entregas atrasadas" de las participaciones Federales por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, lo cierto es que nunca precisa que ya se le hubieran entregado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables.

Por lo contrario, lo que señala es que las entregas se encontraban retrasadas "*hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega.*"

Además, señala que existe una omisión en regularizar tales entregas en los montos y plazos a los que deben sujetarse las participaciones federales.

De todo ello, se aprecia que a lo que en realidad se refiere el Municipio actor es a la omisión en la ministración de participaciones federales, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Ahora bien, de la lectura integral del escrito inicial de demanda, así como de sus anexos, se advierte que cuando se reclama la falta en la entrega de los **meses de agosto y septiembre**, se refiere al Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– y al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–.

En relación con las participaciones que se sigan generando, en el punto 8 del capítulo relativo a "hechos", el demandante precisa que se encuentra pendiente la entrega de tres meses precisados en las tablas que transcribe para tal efecto relativas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y al Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), además de los meses de agosto,

septiembre y **octubre de ese mismo año**, por lo que también se tienen como reclamados.

Además, en ese mismo inciso se reclama la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del **Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998**.

Por su parte, en el segundo y tercer inciso, la parte actora combate la falta de regularidad en las entregas de participaciones conforme a las condiciones y plazos establecidos, reclamando **el retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de la demanda**, así como **sus intereses**.

Para tal efecto, tomando en cuenta la demanda y sus anexos, se tiene que el Municipio actor se refiere a las cantidades que no fueron entregadas conforme a las condiciones y plazos establecidos se refieren al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, así como del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, desde **enero de dos mil cinco**.

Así las cosas, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se considera que los actos impugnados en la presente controversia son:

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

En relación con las omisiones en la entrega de los recursos federales, el Municipio actor solicita el **pago de intereses**.

- La omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del **Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998**.

- El pago de intereses por el retraso de la entrega de las participaciones, en relación con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUN-

DF– y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, **desde enero de dos mil cinco a julio de dos mil dieciséis**, debido a que los subsecuentes meses se reclamaron por su omisión.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,¹² emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones deman-

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

dadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,¹³ tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,¹⁴ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,¹⁵ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

¹³ Tesis: P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

¹⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno, el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁵ Foja 28 de la sentencia.

En la controversia constitucional 20/2005¹⁶ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04, de veintisiete de enero de dos mil cinco, suscrito por el Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.¹⁷ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011¹⁸ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.¹⁹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012²⁰ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos, le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.²¹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014²² el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta, desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó qué ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omi-

¹⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno, el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

¹⁷ Foja 49 de la sentencia.

¹⁸ Resuelta por la Primera Sala, el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹⁹ Foja 20 de la sentencia.

²⁰ Resuelta por la Primera Sala, el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

²¹ Foja 35 de la sentencia.

²² Resuelta por la Primera Sala, el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

siones, que implican un no hacer, por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.²³

En la controversia constitucional 78/2014²⁴ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo local: 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.²⁵

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.²⁶ Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015²⁷ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcacio-

²³ Foja 29 de la sentencia.

²⁴ Resuelta por la Primera Sala, el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

²⁵ Foja 18 de la sentencia.

²⁶ Foja 22 de la sentencia.

²⁷ Resuelta por la Primera Sala, el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

nes Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,²⁸ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias, entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²⁹ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2), la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.³⁰

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será 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.³¹ Por su parte, la

²⁸ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²⁹ Foja 45 de la sentencia.

³⁰ Foja 51 de la sentencia.

³¹ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es oportuno, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– por lo que hace a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF– lo relativo a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

Por otra parte, el Municipio actor reclama el **pago de intereses** por el retraso de la entrega de las participaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, **desde enero de dos mil cinco a julio de dos mil dieciséis**.

Conforme a lo anterior, el plazo para solicitar el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, no puede estimarse como una omisión absoluta, pues empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

De esta manera, al haberse recibido la demanda de controversia constitucional en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis**, según sello fechador que obra en la misma, para considerar oportuno cualquier reclamo de intereses por el retardo en los pagos desde el dos mil cinco, los enteros debieron haberse efectuado, por lo menos, el **once de octubre de dos mil dieciséis, pues con anterioridad a esa fecha, ya habrían transcurrido los treinta días contados a partir de que se presentó la demanda de controversia constitucional**.

"Artículo 21. 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."

Se afirma lo anterior, dado que tomando como punto de partida el **once de octubre de dos mil dieciséis**, el plazo para presentar la demanda transcurre del **jueves trece de octubre de dos mil dieciséis al martes veintinueve de noviembre siguiente**, descontándose del cómputo respectivo los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre, así como cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre, por haber sido sábados y domingos, respectivamente, así como el doce de octubre, el treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre por haberse decretado como inhábiles por el Tribunal Pleno en sesiones privadas de diecinueve de septiembre y seis de octubre de dos mil dieciséis, así como el veintiuno de noviembre de ese mismo año, con base en el artículo 74, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo,³² todo ello de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia,³³ en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³⁴ y el punto primero, incisos a), b), j), m) y n) del Acuerdo General 18/2013,³⁵ dictado por el Pleno de esta Suprema Corte, el diecinueve de noviembre de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de noviembre siguiente, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

A este respecto, en los puntos 6 y 7 del capítulo relativo a "hechos", el demandante precisa que sobre estos meses no existió una omisión en la entrega, sino un retraso de aproximadamente veintiocho días sin el correspondiente pago de intereses, a partir de la fecha límite a que el Estado debía entregarlos.

³² **Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio: ...

"VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre. ..."

³³ **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

Artículo 3o. 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."

³⁴ **Artículo 163.** 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, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

³⁵ "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: a) Los sábados; b) Los domingos; ..., j) El doce de octubre ..., m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

Atendiendo a su propia manifestación, se considera **extemporáneo** el reclamo del Municipio actor, pues los pagos de **enero de dos mil cinco hasta julio de dos mil dieciséis**, aun considerando el retraso de veintiocho días a que hace referencia, se generaron fuera del plazo para reclamarlos a través de esta demanda de controversia constitucional.

Para ejemplificar lo anterior, basta tomar como referencia los pagos más recientes, correspondientes al mes de julio de dos mil dieciséis, que debían ser enterados a más tardar el **cinco de agosto de dos mil dieciséis**, de conformidad con el "calendario de fechas de pago de 2016 del **FORTAMUNDF**", contenido en el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal de 2016", y el "calendario de fechas de pago de 2016 del **FISMDF**", contenido en 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 del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal de 2016", publicados en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

De esta manera, aun tomando en cuenta los veintiocho días a partir de la obligación de la entrega indicada, la demanda es extemporánea, pues éste aconteció el **dos de septiembre de ese mismo año**; de ahí que tanto estos pagos, como lo anteriores—cuyo entero se hizo en fecha previa—, son **inoportunos** para reclamarlos como parte de la presente controversia constitucional.

Por lo anterior, respecto del reclamo consistente en el **pago de intereses** por el retraso de la entrega de los recursos, en relación con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal—**FORTAMUNDF**— y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal—**FISMDF**—, **desde enero de dos mil cinco a julio de dos mil dieciséis**, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII de la ley reglamentaria de la materia, ya que como ha quedado demostrado, respecto de éstos, el presente medio de control constitucional se promovió de manera **extemporánea**, y por lo tanto, lo procedente es **sobreséer** por dichos actos, en términos del artículo 20, fracción II del mismo ordenamiento.

CUARTO.—**Legitimación Activa**. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia;..."

"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..."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Elisa Ponce Zequera, síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento constitucional del Municipio de Chontla, Veracruz, carácter que acreditó con la constancia de mayoría de nueve de julio de dos mil trece³⁶ y la relación de

³⁶ Foja 22 del expediente en que se actúa.

ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el tres de enero de dos mil catorce.³⁷

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,³⁸ **se reconoce la representación que ostenta la referida funcionaria**, para promover a nombre del Municipio de Chontla, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

QUINTO.—**Legitimación Pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador Electo de la entidad referida.³⁹

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado: ...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; ..."

³⁷ *Ibidem*, fojas 23 a 24.

³⁸ **"Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

³⁹ Foja 76 del expediente principal.

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

SEXTO.—**Sobreseimiento por inexistencia de actos.** Del análisis de la demanda así como de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que no se encuentra acreditada la existencia de la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del **Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.**

Si bien este acto se atribuye al Poder Ejecutivo de la entidad, de constancias que obran en autos, se advierte que el Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/617/2016 de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el Secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0472/12/2016, respecto de los recursos del Fideicomiso Irrevocable, Emisor, de Administración y Pago No. F-998, señalando que el Municipio actor no participó en la constitución del fideicomiso bursátil y la afectación al mismo, de los Ingresos Municipales del Impuesto sobre la Tenencia o uso de Vehículos, autorizado mediante el decreto No. 288, Gaceta Oficial No. Ext. 189 de fecha once de junio de dos mil ocho.

Para tal efecto, anexó copia del extracto del decreto 288⁴⁰ que reformó el segundo párrafo del artículo séptimo del decreto 255 que autorizó la constitución de un fideicomiso bursátil y la afectación al mismo de los ingresos municipales del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, cuyo artículo primero **no incluye a dicho Municipio.** Afirmación que no fue desvirtuada con elemento de prueba alguno por la parte actora.

Aunado a lo anterior, esta Primera Sala advierte como hecho notorio, que efectivamente en el contrato de **Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998**, no participó el Municipio actor, como puede advertirse de la siguiente página de internet, en donde se advierte que no participó en él: http://www.bursatilizacion.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/11/2017/08/PROSPECTO_08U_F_998.pdf; de ahí que no exista la omisión controvertida, dado que no se acreditó alguna obligación por parte del Estado demandado al demandante, en relación con este concepto.

⁴⁰ Ibídem, foja 141.

Dada la negativa expresa sobre la existencia de estos actos y al no advertirse constancias en autos que permitan acreditarla, lo procedente es **sobreseer** en el juicio, respecto de la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del **Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998**, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

SÉPTIMO.—**Causas de improcedencia.** En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce dos causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, refiere que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en tanto el Municipio no agotó la vía legal previa para la impugnación de intereses derivados de las omisiones de pago impugnadas.

Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de la primera causal de improcedencia aducida, pues se analizó en el considerando de oportunidad en el que se resolvió respecto de qué actos la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, así como aquellos que fueron extemporáneos.

Por lo anterior, se tiene por desestimada dicha causal.

Finalmente, la última causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,⁴¹ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que, dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto el principio de definitividad en la controversia constitucional, sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

⁴¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Chontla, Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la tesis P/J. 136/2001 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."⁴²

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

OCTAVO.—Estudio de fondo. De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencias aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

⁴² Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,⁴³ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV, de este precepto, establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."⁴⁴

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las

⁴³ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

⁴⁴ Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

d) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.⁴⁵

Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesi-

⁴⁵ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

dades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.⁴⁶

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos federales** destinados a los Municipios,⁴⁷ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que, **dicho precepto, sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo**, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

⁴⁶ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

⁴⁷ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

El desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:⁴⁸

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.⁴⁹

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

⁴⁸ **Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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."

⁴⁹ En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados *"de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes"* a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.⁵⁰

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor –respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerando que anteceden– son los siguientes:

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– correspondiente a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

⁵⁰ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondiente a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

Análisis respecto al FORTAMUNDF

Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37 y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal,⁵¹ establecen que se enterará mensualmente por partes

⁵¹ **Artículo 36.** El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y "b) Al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o demarcación territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero, del ejercicio fiscal de que se trate las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

Así, por lo que corresponde al acto precisado como la omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– correspondiente a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, la autoridad demandada fue omisa en pronunciarse al momento de rendir su informe y posteriormente, al remitir las constancias respectivas, por lo que no demostró que realizó la entrega de los recursos reclamados.

Entonces, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los recursos de dicho fondo relativos a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

Es por ello, que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁵² de la cual derivó la jurisprudencia

"Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

⁵² Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

dencia P/J. 46/2004 "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."⁵³

Por tanto, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FORTAMUNDF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

Análisis respecto al FISM-DF

Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párra-

⁵³ Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

fo, en relación con el artículo 35,⁵⁴ establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

⁵⁴ **"Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

..."

"Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

..."

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

Luego entonces, el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/617/2016 de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, no se pronunció ni exhibió constancias para desvirtuar la omisión que se le atribuye.

Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados recursos federales relativos a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto Décimo 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 del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2016*", se advierte lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SHCP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la Ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP"

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:

FISM-DF		
MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo

Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISM-DF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

NOVENO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis** y 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 los correspondientes intereses que se hubieren generado.**

Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISM-DF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

b) Por su parte, respecto al FORTAMUNDF, el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes a la entrega de los recursos por parte de la Federación al Ejecutivo Estatal, al ser, por analogía, el plazo límite del Ejecutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo a las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, se puntualiza que en caso que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por los actos precisados en los considerandos tercero y sexto del presente fallo.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos del considerando noveno de esta ejecutoria.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, se reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CITLALTÉPETL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CITLALTÉPETL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CITLALTÉPETL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CITLALTÉPETL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR

AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE CITLALTÉPETL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE CITLALTÉPETL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN Y ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CITLALTÉPETL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN Y ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CITLALTÉPETL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 170/2016. MUNICIPIO DE CITLALTÉPETL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 13 DE JUNIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA,

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado. Por escrito presentado el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Cleofas Flores Santiago**, en su carácter de síndica del Municipio de **Citlaltépetl, Veracruz de Ignacio de la Llave** promovió controversia constitucional, en representación del citado Municipio, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por el órgano que a continuación se menciona:

Entidad, Poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

"1) El reiterado depósito tardío, por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponde al Municipio actor, entrega que se ha venido realizando fuera de los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251, que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales, lo que da lugar a reclamar por parte de mi representado, los intereses conforme a la ley, el demandado debe pagar por la mora.

"2) La reiterada entrega tardía, por parte del demandado, de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), en los mismos términos expresados en el inciso que antecede.

"3) La falta de entrega por parte del demandado, de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor, específicamente los recur-

sos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, más los intereses legales que se generen hasta que se realice la total entrega de estos recursos."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

a. El Municipio de Citlaltépetl, Veracruz de Ignacio de la Llave es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz, sin más límites que los señalados expresamente en las leyes aplicables, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 115, primer párrafo, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, I (sic), 68 y 92 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz y, 2 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

b. Conforme al principio de legalidad tributaria, contenido en los artículos 31, fracción IV y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda contribución necesaria para cubrir el gasto público de los Municipios, debe estar definida por una ley en sentido formal y material, de tal suerte, que los tributos por los que obtiene sus ingresos deben preverse en una ley expedida por el Congreso del Estado de Veracruz.

c. El veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto es, por una parte, armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o triple tributación y, por otro, otorgar a los Estados, Distrito Federal y Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues, en algunos casos, la respectiva participación debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

d. El dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación y el Estado de Veracruz, celebraron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, conforme al cual, el Estado de Veracruz, se obligó a no mantener en

vigor, ni crear impuestos estatales o municipales que contraríen los límites señalados en diversas leyes de carácter federal, esto implicó, que a partir de la entrada en vigor de tal convención, se haya desincorporado de la esfera competencial del Congreso Local del Estado de Veracruz, la atribución para crear contribuciones estatales y municipales que recaigan sobre los hechos imponibles gravados por los impuestos contemplados por diversas leyes federales.

Por lo anterior, la Federación adquirió la obligación de beneficiar al Estado de Veracruz y sus Municipios con la entrega de las participaciones que le corresponden en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del presupuesto de egresos de la Federación, correspondiéndole establecer, en todo caso, a la Legislatura Local, su distribución entre los Municipios, mediante disposiciones de carácter general.

e. El Congreso del Estado de Veracruz no puede establecer ninguna contribución municipal para recaudar ingresos a favor del Municipio actor.

Sin embargo, el Municipio actor tiene derecho a recibir del demandado las aportaciones y participaciones que la Federación le envía, por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días al en que dicha entidad federativa las reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de tal suerte que el retraso en la entrega da lugar al pago de intereses.

f. Respecto de las aportaciones federales reclamadas, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal constituye un fondo integrado en la partida presupuestal conocida como "Ramo 033, aportaciones federales", mismo que ha representado una de las expresiones más claras del federalismo al descentralizar hacia las entidades federativas y Municipios responsabilidades en cuanto al ejercicio y vigilancia de recursos en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, entre otros.

Las aportaciones federales son definidas como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y, en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Recursos que en términos del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, se aplican en los siguientes fondos:

- Fondos de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- Fondo de Aportaciones Múltiples;
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

En ese contexto, la Ley de Coordinación Fiscal, establece en su artículo 32, que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación, con recursos federales por un monto equivalente al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de ese mismo ordenamiento legal, según estimación que de la misma se realice en el presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

En la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en su número extraordinario 042 los acuerdos del Poder Ejecutivo que a continuación se señalan:

a. Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

b. 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 (FISMDF) entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

En el primero de los acuerdos aparece una tabla con la distribución por Municipio de los recursos del Fortamundf y aparece el Municipio de Citlaltépetl,

Veracruz con un monto de \$6'108,074.00 (seis millones ciento ocho mil setenta y cuatro pesos 00/100 M.N). En el apartado quinto del citado acuerdo se conigna la entrega de los recursos provenientes del fondo en cuestión una vez recibida la ministración correspondiente de la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme al calendario publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de diciembre de dos mil quince. Asimismo, el acuerdo contiene la calendarización de fechas para el pago del año dos mil dieciséis del Fortamundf, que señala de manera expresa los meses con las fechas de radicación para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la fecha límite de radicación para los Municipios.

En el segundo acuerdo, se detalla la fórmula que establece la Ley de Coordinación Fiscal y se describen las variables y fuentes de información para el cálculo de distribución; como resultado de la fórmula y metodología, en la tabla de distribución, le corresponde al Municipio de Citlaltépetl, Veracruz un monto de \$12'894,170.00 (doce millones ochocientos noventa y cuatro mil ciento setenta pesos 00/100 M.N). Así, señala que la entrega de los recursos provenientes del FISMDF del Estado de Veracruz, se realizaría tan pronto fueran recibidos de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal.

g. No obstante lo anterior, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, ha cometido diversas irregularidades:

1. Desde enero de dos mil catorce ha incurrido en retraso en la entrega de las participaciones federales que le corresponde al Municipio actor, de hasta cuarenta y ocho días, entre la fecha límite que tiene para la entrega de las aportaciones (cinco días siguientes a aquel en que el Estado recibe de la Secretaría de Hacienda las aportaciones) y la entrega efectiva de las participaciones, sin que realice el pago de intereses devengados, en los términos previstos en los artículos 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las aportaciones y participaciones federales.

2. La demandada ha incurrido en retraso de hasta un mes en la entrega de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamundf).

3. También ha incurrido en retraso que va de uno hasta ciento cuarenta días en la entrega de aportaciones federales relativas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

En el entendido que a la fecha, no ha depositado los recursos de este fondo correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciséis.**

h. A continuación se detallan los fondos y el contenido de los mismos, cuya falta de pago se demanda:

1. Los intereses generados por la falta de pago oportuno de los recursos correspondientes a las participaciones federales de enero de dos mil catorce a la fecha, más los que se generen hasta su liquidación, tal como se muestra en la tabla:

Mes	Año	Fecha de entrega según calendario	Fecha del depósito por el Gobierno del Estado	Retardo días
Enero	2014	4-febrero-2014	14-febrero-2014	10
Febrero	2014	4-marzo-2014	19-marzo-2014	15
Marzo	2014	1-abril-2014	16-abril-2014	15
Abril	2014	6-mayo-2014	15-mayo-2014	9
Mayo	2014	2-junio-2014	10-junio-2014	8
Junio	2014	3-julio-2014	22-julio-2014	19
Julio	2014	1-agosto-2014	20-agosto-2014	19
Agosto	2014	1-septiembre-2014	18-septiembre-2014	17
Septiembre	2014	3-octubre-2014	20-noviembre-2014	48
Octubre	2014	3-noviembre-2014	3-diciembre-2014	30
Noviembre	2014	2-diciembre-2014	18-diciembre-2014	16
Diciembre	2014	5-enero-2015	12-enero-2015	7

Enero	2015	9-febrero-2015	19-abril-2015	10
Febrero	2015	6-marzo-2015	19-marzo-2015	13
Marzo	2015	9-abril-2015	21-abril-2015	12
Abril	2015	8-mayo-2015	19-mayo-2015	11
Mayo	2015	5-junio-2015	18-junio-2015	13
Junio	2015	7-julio-2015	21-julio-2015	14
Julio	2015	7-agosto-2015	19-agosto-2015	12
Agosto	2015	7-septiembre-2015	18-septiembre-2015	11
Septiembre	2015	7-octubre-2015	21-octubre-2015	14
Octubre	2015	9-noviembre-2015	19-noviembre-2015	10
Noviembre	2015	7-diciembre-2015	14-diciembre-2015	7
Diciembre	2015	8-enero-2016	20-enero-2016	12
Enero	2016	10-febrero-2016	19-febrero-2016	9
Febrero	2016	7-marzo-2016	18-marzo-2016	11
Marzo	2016	7-abril-2016	19-abril-2016	12
Abril	2016	9-mayo-2016	18-mayo-2016	11
Mayo	2016	7-junio-2016	20-junio-2016	13
Junio	2016	7-julio-2016	20-julio-2016	13
Julio	2016	5-agosto-2016	19-agosto-2016	14
Agosto	2016	7-septiembre-2016	21-septiembre-2016	14
Septiembre	2016	7-octubre-2016	18-octubre-2016	11
Octubre	2016	9-noviembre-2016	18-noviembre-2016	9

2. Los intereses generados por la falta de pago de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de enero de dos mil catorce a la fecha, más los que se generen hasta su liquidación, de acuerdo con la siguiente tabla:

Mes	Año	Fecha de entrega según calendario	Fecha del depósito por el Gobierno del Estado	Retardo días
Enero	2014	31-enero-2014	31-enero-2014	0
Febrero	2014	28-febrero-2014	11-marzo-2014	11
Marzo	2014	31-marzo-2014	31-marzo-2014	0
Abril	2014	30-abril-2014	30-abril-2014	0
Mayo	2014	30-mayo-2014	5-junio-2014	6
Junio	2014	30-junio-2014	1-julio-2014	1
Julio	2014	31-julio-2014	1-agosto-2014	1
Agosto	2014	29-agosto-2014	2-septiembre-2014	4
Septiembre	2014	30-septiembre-2014	1-octubre-2014	2
Octubre	2014	31-octubre-2014	3-noviembre-2014	3
Noviembre	2014	28-noviembre-2014	2-enero-2015	35
Diciembre	2014	12-diciembre-2014	2-enero-2015	21
Enero	2015	30-enero-2015	9-febrero-2015	10
Febrero	2015	27-febrero-2015	2-marzo-2015	3
Marzo	2015	31-marzo-2015	1-abril-2015	1
Abril	2015	30-abril-2015	30-abril-2015	0

Mayo	2015	29-mayo-2015	1-junio-2015	3
Junio	2015	30-junio-2015	1-julio-2015	1
Julio	2015	31-julio-2015	3-agosto-2015	3
Agosto	2015	31-agosto-2015	1-septiembre-2015	1
Septiembre	2015	30-septiembre-2015	2-octubre-2015	2
Octubre	2015	30-octubre-2015	30-octubre-2015	0
Noviembre	2015	30-noviembre-2015	3-diciembre-2015	3
Diciembre	2015	11-diciembre-2015	14-diciembre-2015	3
Enero	2016	29-enero-2016	29-enero-2016	0
Febrero	2016	29-febrero-2016	29-febrero-2016	0
Marzo	2016	31-marzo-2016	4-abril-2016	4
Abril	2016	29-abril-2016	29-abril-2016	0
Mayo	2016	31-mayo-2016	31-mayo-2016	0
Junio	2016	30-junio-2016	30-junio-2016	0
Julio	2016	29-julio-2016	29-julio-2016	0
Agosto	2016	31-agosto-2016	31-agosto-2016	0
Septiembre	2016	30-septiembre-2016	10-noviembre-2016	41
Octubre	2016	31-octubre-2016	10-noviembre-2016	10

3. La falta de pago de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), más los intereses que se generen hasta su liquidación.

4. Los intereses generados por la falta de pago de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de enero de dos mil catorce a la fecha, más los que se generen hasta su liquidación, de conformidad con la tabla siguiente:

Mes	Año	Fecha de entrega según calendario	Fecha del depósito por el Gobierno del Estado	Retardo días
Enero	2014	31-enero-2014	10-febrero-2014	10
Febrero	2014	28-febrero-2014	11-marzo-2014	11
Marzo	2014	31-marzo-2014	5-junio-2014	66
Abril	2014	30-abril-2014	1-julio-2014	62
Mayo	2014	30-mayo-2014	1-agosto-2014	62
Junio	2014	30-junio-2014	5-septiembre-2014	67
Julio	2014	31-julio-2014	5-septiembre-2014	36
Agosto	2014	29-agosto-2014	5-septiembre-2014	7
Septiembre	2014	30-septiembre-2014	1-octubre-2014	1
Octubre	2014	31-octubre-2014	20-marzo-2015	140
Enero	2015	30-enero-2015	9-febrero-2015	9
Febrero	2015	27-febrero-2015	3-marzo-2015	4
Marzo	2015	31-marzo-2015	1-abril-2015	1
Abril	2015	30-abril-2015	4-mayo-2015	4
Mayo	2015	29-mayo-2015	1-junio-2015	3
Junio	2015	30-junio-2015	1-julio-2015	1
Julio	2015	31-julio-2015	3-agosto-2015	3

Agosto	2015	31-agosto-2015	1-septiembre-2015	1
Septiembre	2015	30-septiembre-2015	2-octubre-2015	2
Octubre	2015	30-octubre-2015	3-noviembre-2015	4
Enero	2016	29-enero-2016	18-febrero-2016	20
Febrero	2016	29-febrero-2016	23-marzo-2016	23
Marzo	2016	31-marzo-2016	29-abril-2016	29
Abril	2016	29-abril-2016	31-mayo-2016	32
Mayo	2016	31-mayo-2016	30-junio-2016	30
Junio	2016	30-junio-2016	1-julio-2016	1
Julio	2016	29-julio-2016	31-agosto-2016	33
Agosto	2016	31-agosto-2016		
Septiembre	2016	30-septiembre-2016		
Octubre	2016	31-octubre-2016		

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora, en sus conceptos de invalidez esgrimió, en síntesis, lo siguiente:

1. Los actos impugnados vulneran el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de sus recursos económicos, ya que no se ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones ni las aportaciones federales que le corresponden; asimismo, se ha omitido el pago de los intereses generados por el retardo en que se ha incurrido en la entrega de dichos recursos.

2. La entrega de los recursos federales debe ser ágil y directa conforme a la calendarización preestablecida y al no hacerlo, se vulnera la autonomía financiera que el artículo 115 de la Constitución Federal garantiza a los Municipios.

3. No existe justificación para que la autoridad demandada incurra en retrasos en la entrega de las aportaciones y participaciones federales que le corresponden al Municipio actor.

4. No hay verdadero cumplimiento de la obligación de transferir las participaciones federales al Municipio actor, hasta que éste reciba las cantidades que le correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes, cuando en su entrega se ha producido un retardo indebido.

5. En las controversias constitucionales 26/2003 y 47/2004, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que la entrega de las participaciones federales a los Municipios que se realiza fuera del plazo de cinco días que prevé la Ley de Coordinación Fiscal, origina el pago de intereses por los días que excedieron dicho lapso, con independencia de la calendarización que haga el Gobierno del Estado sobre tal entrega a los Municipios.

6. Debe declararse la invalidez de los actos impugnados a efecto de que:

a. Se haga el pago al Municipio actor por concepto de intereses devengados, por el retardo en la entrega de las aportaciones y participaciones federales en general, así como el pago de los depósitos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de los recursos del FISMDF de dos mil dieciséis, más sus intereses, así como los que se sigan generando.

b. Se condene al demandado para que con posterioridad haga entrega de las participaciones dentro del plazo establecido en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.

Sirve de apoyo lo resuelto en la diversa controversia constitucional 20/2005, en la que se indicó al demandado a entregar al Municipio actor el importe correspondiente a los intereses generados por el retraso en su entrega, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, además de indicarle que en lo sucesivo, hiciera entrega al Municipio de las participaciones dentro del plazo establecido para ello.

7. Las retenciones hechas por el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, afectan la autonomía que le garantiza la Constitución al Municipio.

8. La suspensión en la entrega de recursos federales, vulnera los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e

integridad de sus recursos, previstos en el artículo 115 constitucional, además del sistema federal de coordinación fiscal.

9. El retraso en la entrega de participaciones y aportaciones federales, constituye de facto una retención que importa una sanción de pago de intereses, pues priva al Municipio de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, lo que implica una violación al artículo 115 de la Constitución Federal.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 170/2016; asimismo, ordenó se turnara el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.¹

Mediante proveído de veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, se admitió a trámite la demanda, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, a quien se ordenó emplazar para que formulara su contestación, requiriéndolo para que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; por otra parte, no se tuvo como demandados al secretario de Finanzas y Planeación del Estado, por tratarse de una dependencia subordinada a dicho Poder; asimismo, se ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que emitiera la opinión que le corresponde, y se mandó formar cuaderno incidental a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:²

I. En el apartado que denominó oportunidad, señaló que contestación a la demanda fue presentada **oportunamente**.

¹ Foja 420 del expediente principal.

² Ídem, fojas 433 a 439.

II. Con relación a los hechos indicó que respecto de los señalados por la parte actora con los incisos a), b), e) y f) no realiza referencia pues no constituyen propiamente un hecho, sino consideraciones jurídicas que este Alto Tribunal habrá de resolver.

En relación a los hechos marcados con el inciso c) y d), son parcialmente ciertos, en cuanto a la publicación de veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, en el Diario Oficial de la Federación, respecto de la Ley de Coordinación Fiscal; así como la publicación de dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, en relación al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación.

Por otra parte, respecto al inciso g), indicó que no lo afirma ni lo niega, toda vez que se tratan de hechos que no resultan propios de la administración pública estatal, que tuvo inicio a partir de uno de diciembre de dos mil dieciséis.

III. En el apartado de causas de improcedencia adujo lo siguiente:

A) Prescripción.

Que en relación a los actos que impugna el Municipio actor estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto y de su ejecución.

Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y éstos a su vez, se encuentran obligados por dicho ordenamiento a realizar la entrega a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba. Por lo que, una vez que hubieran sido recibidos los recursos de marras por el Estado, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal, para realizar la entrega al Municipio, y si no lo hizo, ello no le causa agravio en su perjuicio, por una invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario constituye la prescripción de un derecho.

Aunado a que, del contenido del escrito de demanda se desprende que el representante del Municipio, revela que es de su pleno conocimiento la ca-

lendarización preestablecida para la entrega de los recursos federales que reclama.

Además, precisa que la administración de su gobierno, inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que niega los actos que reclama el Municipio actor, por no ser propios; ello, sin que sea obstáculo, que al tratarse de actos al Municipio actor le corresponda no sólo probarlos, sino además, ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, aduce que si bien el artículo 31 de la ley de la materia, declara admisible la prueba de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

B) Inexistencia del acto reclamado.

Que con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, hace valer la causal de improcedencia consistente en la inexistencia del acto cuya invalidez se demanda; en virtud de que, en modo alguno la parte actora ha acreditado que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis, no se encuentra regularizando las entregas de las participaciones que le corresponden a la parte demandante, sino por el contrario, la administración que encabeza ha llevado a cabo acciones tendentes a dar cumplimiento en tiempo y forma las obligaciones derivadas de la ley de Coordinación Fiscal.

C) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

Señala que respecto del acto reclamado, existe la obligación de agotar la vía prevista en la ley para la solución del conflicto y, en ese tenor se considera que se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley de la materia. Lo anterior, en virtud de que el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, dispone que los Municipios podrán dirimir sus inconformidades a la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de dicha ley; por lo que, considera que no existe afectación alguna a la esfera de competencias del Municipio actor.

Asimismo, solicita a este Alto Tribunal, estudie y analice oficiosamente las causales de improcedencia que pudieran actualizarse en el presente asunto.

to, ello con fundamento en el artículo 19, penúltimo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia. Citó en apoyo, respectivamente los siguientes criterios P./J. 136/2001 y P./J. 31/96, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."

IV. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que los conceptos de invalidez resultan inatendibles, en virtud de que, el acto reclamado resulta inexistente, por los motivos que señaló en el apartado anterior; que el presente medio de control constitucional es improcedente, porque el estudio de las causales de improcedencia resulta ser una cuestión de orden público y, en el caso particular, debido a las causales expuestas, lo procedente es sobreseer el presente asunto; asimismo, informa que en el momento procesal oportuno se presentarán los informes relacionados con el acto materia de la controversia, ya que aún no cuenta con dicha información, sin embargo señala que ya fue requerida a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, mediante oficio girado número SG-DGJ/0257/12/2016.

SÉPTIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el dos de mayo de dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, y con relación a los alegatos se indicó que la síndica del Municipio de Citlaltépetl, Veracruz de Ignacio de la Llave; y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la

ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar, cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló como tales lo siguiente:

"1) El reiterado depósito tardío, por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponde al Municipio actor, entrega que se ha venido realizando fuera de los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251, que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales, lo que da lugar a reclamar por parte de mi representado, los intereses conforme a la ley, el demandado debe pagar por la mora.

"2) La reiterada entrega tardía, por parte del demandado, de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), en los mismos términos expresados en el inciso que antecede.

"3) La falta de entrega por parte del demandado, de las aportaciones Federales que le corresponden al Municipio actor, específicamente los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, más los intereses legales que se generen hasta que se realice la total entrega de estos recursos."

El Municipio actor reclama, en primer término, el pago de intereses derivado del depósito tardío de las participaciones federales **de enero de dos mil catorce a la fecha**; como se advierte del inciso h), numeral 1, de la narración de hechos, se refiere al artículo 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal,³ especificando los siguientes periodos, la fecha que debían ser entregados los recursos conforme a los calendarios oficiales y la data en que refiere se realizó el depósito:

Mes	Año	Fecha de entrega según calendario	Fecha del depósito por el Gobierno del Estado	Retardo días
Enero	2014	4-febrero-2014	14-febrero-2014	10
Febrero	2014	4-marzo-2014	19-marzo-2014	15
Marzo	2014	1-abril-2014	16-abril-2014	15
Abril	2014	6-mayo-2014	15-mayo-2014	9
Mayo	2014	2-junio-2014	10-junio-2014	8

³ **"Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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."

Junio	2014	3-julio-2014	22-julio-2014	19
Julio	2014	1-agosto-2014	20-agosto-2014	19
Agosto	2014	1-septiembre-2014	18-septiembre-2014	17
Septiembre	2014	3-octubre-2014	20-noviembre-2014	48
Octubre	2014	3-noviembre-2014	3-diciembre-2014	30
Noviembre	2014	2-diciembre-2014	18-diciembre-2014	16
Diciembre	2014	5-enero-2015	12-enero-2015	7
Enero	2015	9-febrero-2015	19-abril-2015	10
Febrero	2015	6-marzo-2015	19-marzo-2015	13
Marzo	2015	9-abril-2015	21-abril-2015	12
Abril	2015	8-mayo-2015	19-mayo-2015	11
Mayo	2015	5-junio-2015	18-junio-2015	13
Junio	2015	7-julio-2015	21-julio-2015	14
Julio	2015	7-agosto-2015	19-agosto-2015	12
Agosto	2015	7-septiembre-2015	18-septiembre-2015	11
Septiembre	2015	7-octubre-2015	21-octubre-2015	14
Octubre	2015	9-noviembre-2015	19-noviembre-2015	10
Noviembre	2015	7-diciembre-2015	14-diciembre-2015	7
Diciembre	2015	8-enero-2016	20-enero-2016	12
Enero	2016	10-febrero-2016	19-febrero-2016	9
Febrero	2016	7-marzo-2016	18-marzo-2016	11

Marzo	2016	7-abril-2016	19-abril-2016	12
Abril	2016	9-mayo-2016	18-mayo-2016	11
Mayo	2016	7-junio-2016	20-junio-2016	13
Junio	2016	7-julio-2016	20-julio-2016	13
Julio	2016	5-agosto-2016	19-agosto-2016	14
Agosto	2016	7-septiembre-2016	21-septiembre-2016	14
Septiembre	2016	7-octubre-2016	18-octubre-2016	11
Octubre	2016	9-noviembre-2016	18-noviembre-2016	9

Sin embargo, no puede tenerse esa petición como acto reclamado, pues aun cuando el Municipio actor hace referencia a periodos, señalando la fecha en que debieron haberse entregado y cuándo efectivamente se depositaron, su afirmación es genérica, esto es, sólo indica que existen adeudos por intereses en relación con participaciones federales entregadas extemporáneamente.

Así, no basta con limitarse a afirmar lo anterior, pues al ser el actor a quien corresponde precisar su pretensión, debió señalar por lo menos, los rubros de dónde derivan las participaciones federales cuyos intereses reclama, los montos que se adeudan, así como otros elementos que permitieran establecer su pretensión, a fin de estar en aptitud de realizar el análisis correspondiente.

No pasa inadvertido que el Municipio de Citlaltépetl exhibió copias certificadas de estados de cuentas a su nombre, de enero de dos mil catorce a octubre de dos mil dieciséis, expedidos por el Banco Santander, Sociedad Anónima Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, pues aun y cuando en ellos constan distintas operaciones, sólo hacen referencia a depósitos y pagos, sin especificar su naturaleza o el rubro que les dio origen, mucho menos que alguno de ellos derive de alguna participación federal. Por lo tanto, la solicitud correspondiente a la liquidación de intereses que menciona no puede tenerse como acto reclamado.

En segundo lugar, se reclama el pago de intereses con motivo de la entrega tardía de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

(FORTAMUNDF) de **enero de dos mil catorce a octubre de dos mil dieciséis**, conforme al inciso h), numeral 2, del apartado hechos, que señala lo siguiente:

Mes	Año	Fecha de entrega según calendario	Fecha del deposito por el Gobierno del Estado	Retardo días
Enero	2014	31-enero-2014	31-enero-2014	0
Febrero	2014	28-febrero-2014	11-marzo-2014	11
Marzo	2014	31-marzo-2014	31-marzo-2014	0
Abril	2014	30-abril-2014	30-abril-2014	0
Mayo	2014	30-mayo-2014	5-junio-2014	6
Junio	2014	30-junio-2014	1-julio-2014	1
Julio	2014	31-julio-2014	1-agosto-2014	1
Agosto	2014	29-agosto-2014	2-septiembre-2014	4
Septiembre	2014	30-septiembre-2014	1-octubre-2014	2
Octubre	2014	31-octubre-2014	3-noviembre-2014	3
Noviembre	2014	28-noviembre-2014	2-enero-2015	35
Diciembre	2014	12-diciembre-2014	2-enero-2015	21
Enero	2015	30-enero-2015	9-febrero-2015	10
Febrero	2015	27-febrero-2015	2-marzo-2015	3
Marzo	2015	31-marzo-2015	1-abril-2015	1
Abril	2015	30-abril-2015	30-abril-2015	0
Mayo	2015	29-mayo-2015	1-junio-2015	3

Junio	2015	30-junio-2015	1-julio-2015	1
Julio	2015	31-julio-2015	3-agosto-2015	3
Agosto	2015	31-agosto-2015	1-septiembre-2015	1
Septiembre	2015	30-septiembre-2015	2-octubre-2015	2
Octubre	2015	30-octubre-2015	30-octubre-2015	0
Noviembre	2015	30-noviembre-2015	3-diciembre-2015	3
Diciembre	2015	11-diciembre-2015	14-diciembre-2015	3
Enero	2016	29-enero-2016	29-enero-2016	0
Febrero	2016	29-febrero-2016	29-febrero-2016	0
Marzo	2016	31-marzo-2016	4-abril-2016	4
Abril	2016	29-abril-2016	29-abril-2016	0
Mayo	2016	31-mayo-2016	31-mayo-2016	0
Junio	2016	30-junio-2016	30-junio-2016	0
Julio	2016	29-julio-2016	29-julio-2016	0
Agosto	2016	31-agosto-2016	31-agosto-2016	0
Septiembre	2016	30-septiembre-2016	10-noviembre-2016	41
Octubre	2016	31-octubre-2016	10-noviembre-2016	10

Respecto al tercer punto, se advierte que reclama por un lado, el pago de intereses con motivo de la entrega tardía de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de **enero de dos mil catorce a julio de dos mil dieciséis**, conforme al inciso h), numeral 3, del apartado hechos, en donde indicó lo siguiente:

Mes	Año	Fecha de entrega según calendario	Fecha del deposito por el Gobierno del Estado	Retardo días
Enero	2014	31-enero-2014	10-febrero-2014	10
Febrero	2014	28-febrero-2014	11-marzo-2014	11
Marzo	2014	31-marzo-2014	5-junio-2014	66
Abril	2014	30-abril-2014	1-julio-2014	62
Mayo	2014	30-mayo-2014	1-agosto-2014	62
Junio	2014	30-junio-2014	5-septiembre-2014	67
Julio	2014	31-julio-2014	5-septiembre-2014	36
Agosto	2014	29-agosto-2014	5-septiembre-2014	7
Septiembre	2014	30-septiembre-2014	1-octubre-2014	1
Octubre	2014	31-octubre-2014	20-marzo-2015	140
Enero	2015	30-enero-2015	9-febrero-2015	9
Febrero	2015	27-febrero-2015	3-marzo-2015	4
Marzo	2015	31-marzo-2015	1-abril-2015	1
Abril	2015	30-abril-2015	4-mayo-2015	4
Mayo	2015	29-mayo-2015	1-junio-2015	3
Junio	2015	30-junio-2015	1-julio-2015	1
Julio	2015	31-julio-2015	3-agosto-2015	3
Agosto	2015	31-agosto-2015	1-septiembre-2015	1
Septiembre	2015	30-septiembre-2015	2-octubre-2015	2

Octubre	2015	30-octubre-2015	3-noviembre-2015	4
Enero	2016	29-enero-2016	18-febrero-2016	20
Febrero	2016	29-febrero-2016	23-marzo-2016	23
Marzo	2016	31-marzo-2016	29-abril-2016	29
Abril	2016	29-abril-2016	31-mayo-2016	32
Mayo	2016	31-mayo-2016	30-junio-2016	30
Junio	2016	30-junio-2016	1-julio-2016	1
Julio	2016	29-julio-2016	31-agosto-2016	33

Adicionalmente, reclama omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

Así las cosas, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se considera que los actos impugnados en la presente controversia son:

a) El pago de intereses con motivo de la entrega tardía de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) de **enero de dos mil catorce a octubre de dos mil dieciséis.**

b) El pago de intereses con motivo de la entrega tardía de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de **enero de dos mil catorce a julio de dos mil dieciséis.**

c) La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

En relación con las omisiones en la entrega de aportaciones federales, el Municipio actor solicita el **pago de intereses.**

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales

aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁴ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera —en principio— de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende,

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,⁵ tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,⁶ en la cual, el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁷ la Suprema Corte consideró, que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 20/2005,⁸ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04, de veintisiete de enero de dos mil cinco suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de

⁵ Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001, en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan."

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁷ Foja 28 de la sentencia.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.⁹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011,¹⁰ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.¹¹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012,¹² el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹³ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014,¹⁴ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que ley reglamentaria de la materia, no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce

⁹ Foja 49 de la sentencia.

¹⁰ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹¹ Foja 20 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹³ Foja 35 de la sentencia.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹⁵

En la controversia constitucional 78/2014,¹⁶ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local: 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; y, 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁷

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.¹⁸ Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015,¹⁹ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La senten-

¹⁵ Foja 29 de la sentencia.

¹⁶ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁷ Foja 18 de la sentencia.

¹⁸ Foja 22 de la sentencia.

¹⁹ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

cia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,²⁰ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; y, 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1), la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²¹ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2), la sentencia estimó, que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²²

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos; b) los pagos parciales; c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales; y, d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será 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.²³ Por su parte, la

²⁰ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²¹ Foja 45 de la sentencia.

²² Foja 51 de la sentencia.

²³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es **oportuno**, toda vez que, se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor así como el pago de intereses hasta su realización, de las aportaciones de los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Por otra parte, el Municipio actor reclama el pago de intereses por el retraso en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) de **enero de dos mil catorce a octubre de dos mil dieciséis** y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de **enero de dos mil catorce a julio de dos mil dieciséis**.

Conforme a lo anterior, el plazo para solicitar el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, no puede estimarse como una omisión absoluta, pues empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

De esta manera, al haberse recibido la demanda de controversia constitucional en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis**, según el sello fechador que obra en la misma, para considerar oportuno cualquier reclamo de intereses por el retardo en los pagos desde enero de dos mil catorce, éstos enteros debieron haberse efectuado, del **seis de octubre de dos mil dieciséis en adelante**, pues con anterioridad a esa fecha, ya habían transcurrido los treinta días contados, a partir de que se presentó la demanda de controversia constitucional.

"Artículo 21. 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; ..."

Se afirma lo anterior, pues si se tomara como momento del conocimiento el seis de octubre de dos mil dieciséis, el plazo para presentar la demanda transcurriría del viernes **siete de octubre de dos mil dieciséis al jueves veinticuatro de noviembre siguiente**, descontándose del cómputo respectivo los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre, así como cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre, por haber sido sábados y domingos, respectivamente, así como el doce de octubre, el treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre por haberse decretado como inhábiles por el Tribunal Pleno en sesiones privadas de diecinueve de septiembre y seis de octubre de dos mil dieciséis, así como el veintiuno de noviembre de ese mismo año, con base en el artículo 74, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo,²⁴ todo ello, de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia,²⁵ en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁶ y el punto primero, incisos a), b), j), m) y n) del Acuerdo General Número 18/2013,²⁷ dictado por el Pleno de esta Suprema Corte el diecinueve de noviembre de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de noviembre siguiente, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

A este respecto, se considera **extemporáneo** el reclamo consistente en el pago de intereses con motivo de la entrega tardía de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) de **enero de**

²⁴ "**Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio:

"...

"VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre."

²⁵ "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"**Artículo 3o.** 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."

²⁶ "**Artículo 163.** 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, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

²⁷ "**Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: a) Los sábados; b) Los domingos; ... j) El doce de octubre ... m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

dos mil catorce a agosto de dos mil dieciséis, por haber manifestado en el numeral 2, punto h), del capítulo de hechos, que se llevaron a cabo antes del momento en que podían ser reclamados en esta controversia constitucional, esto es, previos al seis de octubre de dos mil dieciséis:

Mes	Año	Fecha de entrega según calendario	Fecha del depósito por el Gobierno del Estado	Retardo días
Enero	2014	31-enero-2014	31-enero-2014	0
Febrero	2014	28-febrero-2014	11-marzo-2014	11
Marzo	2014	31-marzo-2014	31-marzo-2014	0
Abril	2014	30-abril-2014	30-abril-2014	0
Mayo	2014	30-mayo-2014	5-junio-2014	6
Junio	2014	30-junio-2014	1-julio-2014	1
Julio	2014	31-julio-2014	1-agosto-2014	1
Agosto	2014	29-agosto-2014	2-septiembre-2014	4
Septiembre	2014	30-septiembre-2014	1-octubre-2014	2
Octubre	2014	31-octubre-2014	3-noviembre-2014	3
Noviembre	2014	28-noviembre-2014	2-enero-2015	35
Diciembre	2014	12-diciembre-2014	2-enero-2015	21
Enero	2015	30-enero-2015	9-febrero-2015	10
Febrero	2015	27-febrero-2015	2-marzo-2015	3
Marzo	2015	31-marzo-2015	1-abril-2015	1
Abril	2015	30-abril-2015	30-abril-2015	0

Mayo	2015	29-mayo-2015	1-junio-2015	3
Junio	2015	30-junio-2015	1-julio-2015	1
Julio	2015	31-julio-2015	3-agosto-2015	3
Agosto	2015	31-agosto-2015	1-septiembre-2015	1
Septiembre	2015	30-septiembre-2015	2-octubre-2015	2
Octubre	2015	30-octubre-2015	30-octubre-2015	0
Noviembre	2015	30-noviembre-2015	3-diciembre-2015	3
Diciembre	2015	11-diciembre-2015	14-diciembre-2015	3
Enero	2016	29-enero-2016	29-enero-2016	0
Febrero	2016	29-febrero-2016	29-febrero-2016	0
Marzo	2016	31-marzo-2016	4-abril-2016	4
Abril	2016	29-abril-2016	29-abril-2016	0
Mayo	2016	31-mayo-2016	31-mayo-2016	0
Junio	2016	30-junio-2016	30-junio-2016	0
Julio	2016	29-julio-2016	29-julio-2016	0
Agosto	2016	31-agosto-2016	31-agosto-2016	0

Lo mismo sucede en relación con el pago de intereses con motivo de la entrega tardía de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de **enero de dos mil catorce a julio de dos mil dieciséis**, ya que en el numeral 3, inciso h) del capítulo de hechos, aceptó recibir esos depósitos con antelación al seis de octubre de dos mil dieciséis; momento a partir del cual puede reclamar la falta de entrega oportuna en esta controversia constitucional:

Mes	Año	Fecha de entrega según calendario	Fecha del depósito por el Gobierno del Estado	Retardo días
Enero	2014	31-enero-2014	10-febrero-2014	10
Febrero	2014	28-febrero-2014	11-marzo-2014	11
Marzo	2014	31-marzo-2014	5-junio-2014	66
Abril	2014	30-abril-2014	1-julio-2014	62
Mayo	2014	30-mayo-2014	1-agosto-2014	62
Junio	2014	30-junio-2014	5-septiembre-2014	67
Julio	2014	31-julio-2014	5-septiembre-2014	36
Agosto	2014	29-agosto-2014	5-septiembre-2014	7
Septiembre	2014	30-septiembre-2014	1-octubre-2014	1
Octubre	2014	31-octubre-2014	20-marzo-2015	140
Enero	2015	30-enero-2015	9-febrero-2015	9
Febrero	2015	27-febrero-2015	3-marzo-2015	4
Marzo	2015	31-marzo-2015	1-abril-2015	1
Abril	2015	30-abril-2015	4-mayo-2015	4
Mayo	2015	29-mayo-2015	1-junio-2015	3
Junio	2015	30-junio-2015	1-julio-2015	1
Julio	2015	31-julio-2015	3-agosto-2015	3
Agosto	2015	31-agosto-2015	1-septiembre-2015	1
Septiembre	2015	30-septiembre-2015	2-octubre-2015	2

Octubre	2015	30-octubre-2015	3-noviembre-2015	4
Enero	2016	29-enero-2016	18-febrero-2016	20
Febrero	2016	29-febrero-2016	23-marzo-2016	23
Marzo	2016	31-marzo-2016	29-abril-2016	29
Abril	2016	29-abril-2016	31-mayo-2016	32
Mayo	2016	31-mayo-2016	30-junio-2016	30
Junio	2016	30-junio-2016	1-julio-2016	1
Julio	2016	29-julio-2016	31-agosto-2016	33

De esta manera, tomando en cuenta la propia manifestación del actor en la presente controversia constitucional, se considera que el reclamo de intereses con respecto a los pagos descritos, cuyo entero se hizo en fecha anterior al seis de octubre de dos mil dieciséis, son inoportunos para reclamarlos como parte de la presente controversia constitucional.

Así, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII de la ley reglamentaria de la materia, respecto de los pagos de intereses por el retraso de la entrega de las participaciones, en relación con la entrega tardía: 1. De las aportaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) de **enero de dos mil catorce a agosto de dos mil dieciséis**; y 2. De las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de **enero de dos mil catorce a julio de dos mil dieciséis**, ya que como ha quedado demostrado, el presente medio de control constitucional se promovió de manera extemporánea, y por tanto, lo procedente es **sobreseer** por dichos actos, en términos del artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento.

En otro orden de ideas, es **oportuno** el reclamo, en relación con el pago de intereses con respecto al entero tardío de las entregas del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) de **septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, pues se indicó que se había realizado el diez de noviembre de dos mil dieciséis, lo que se corrobora con lo indicado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz,

mediante oficio TES/572/2017 de catorce de marzo de dos mil diecisiete, que obra en autos, a través del cual, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0257/12/2016.²⁸

De ahí que sea oportuna la solicitud del pago de intereses con motivo de la entrega atrasada de los meses de **septiembre y octubre de dos mil dieciséis** en relación con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), al haberse tenido conocimiento de ellas dentro del plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, esto es, por haberse materializado después del seis de octubre de dos mil dieciséis.

CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

²⁸ Debe destacarse que en auto de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete (foja 498 del expediente principal), el Ministro instructor determinó que el delegado del Poder Ejecutivo Local había desahogado de manera extemporánea el requerimiento formulado en auto de diez de febrero de dos mil diecisiete; sin embargo, en términos del artículo 35 de la ley reglamentaria de la materia, se tiene tal oficio y sus anexos como pruebas para mejor proveer y, en consecuencia se toman en cuenta para la resolución de este asunto.

"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 ..."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **Cleofas Flores Santiago**, síndica del Municipio de Citlaltépetl, Estado de Veracruz, en su carácter de representante legal de dicho Ayuntamiento, quien acredita su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría de síndico único de nueve de julio de dos mil trece; así como la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Cabildo de quince de julio de dos mil quince, en la cual se analizó y aprobó la toma de protesta de la promovente.²⁹

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,³⁰ **se reconoce la representación que ostenta la referida funcionaria**, para promover a nombre del Municipio de Citlaltépetl, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello, aunado a que durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita

²⁹ Fojas 30 a 34 del expediente principal.

³⁰ **"Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."

con las copias certificadas de la constancia de mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.³¹

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado: ...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce tres causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación al artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la inexistencia de los actos impugnados. Finalmente, refiere que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en tanto el Municipio no agotó la vía legal previa para la impugnación de intereses derivados de las omisiones de pago impugnadas.

Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de las primeras dos causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el considerando de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida fue contestada al fijar los actos impugnados, determinando aquéllos respecto de los que versará el estudio de fondo. Por lo anterior, se tienen por desestimadas.

³¹ Foja 440 del expediente en que se actúa.

Finalmente, la última causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,³² de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que, dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto el principio de definitividad en la controversia constitucional, sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Citlaltépetl, Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la tesis P/J. 136/2001: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."³³

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

³² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

³³ Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencias aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³⁴ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones, cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³⁵

³⁴ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 Paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

³⁵ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre;

b) El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados;

c) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales; y,

d) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³⁶

Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las apor-

³⁶ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos catorce y quinientos quince, respectivamente.

taciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos, previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³⁷

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos federales** destinados a los Municipios,³⁸ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos**

³⁷ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

³⁸ Al resolver la controversia constitucional 5/2004, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación, decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente.³⁹

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.⁴⁰

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto

³⁹ "Artículo 1o. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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."

⁴⁰ En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados *"de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes"* a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.⁴¹

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor –respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que anteceden– son los siguientes:

⁴¹ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, así como los **intereses** que se han generado con motivo de dicha omisión.

- El pago de intereses con motivo de la entrega atrasada de los meses de **septiembre y octubre de dos mil dieciséis** del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

Análisis respecto al FISM-DF

Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) consiste, en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,⁴² establece que los estados deberán entregar a sus respectivos Municipios, los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello, debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

⁴² **"Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros."

Luego entonces, el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló la siguiente información respecto a dicho fondo:

"...

"De lo anterior, se advierte en el Siafev **registros pendientes de pago** correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan:

Fondo para la Infraestructura Social Municipal	Fecha de registro	Monto
Fondo infraestructura	29-ago-16	\$1'174.334.00
Fondo infraestructura	26-sep-16	\$1'174.334.00
Fondo infraestructura	27-oct-16	\$1'174.334.00
Total		\$3'996,171.00

"Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

..."

Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales, relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo 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 del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016*", se advierte lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos Fismdf del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ..."

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del Fismdf:

FISM-DF		
Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril

Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISM-DF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

Análisis respecto al Fortamundf

Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37 y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal,⁴³ establecen que se enterará mensualmente por partes

⁴³ **Artículo 36.** El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y, "b) Al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o demarcación territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los

iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal de que se trate las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

Así, por lo que corresponde al acto precisado, como impugnado, consistente en el pago de intereses con motivo de la entrega tardía de los meses de **septiembre y octubre de dos mil dieciséis** del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), la autoridad demandada informó lo siguiente:

"En referencia a los recursos correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), informo que se encuentran cubiertas en su totalidad, lo cual se detalla el ejercicio fiscal ulterior y se anexan las transferencias correspondientes que acreditan dichos pagos:

Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

"**Artículo 38.** El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Fecha de registro	Monto
Fondo fortalecimiento pago 1 mes enero	29-ene-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 2 mes febrero	26-feb-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 3 mes marzo	04-abr-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 4 mes abril	29-abr-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 5 mes mayo	31-may-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 6 mes junio	30-jun-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 7 mes julio	29-jul-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 8 mes agosto	31-ago-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 9 mes septiembre	10-nov-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 10 mes octubre	10-nov-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 11 mes noviembre	7-dic-16	\$509,006.00
Fondo fortalecimiento pago 12 mes diciembre	13-dic-16	\$509,006.00

Tal como se advierte de lo anterior, la autoridad demandada en su contestación señaló que las ministraciones por este fondo, relativas a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, se efectuaron el diez de noviem-

bre del mismo año, es decir, de manera extemporánea conforme al calendario de pagos correspondiente (siete de octubre y cuatro de noviembre, de la misma anualidad), por tanto, se deben pagar los intereses que se generaron con motivo de la entrega tardía.

Es por ello que, la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana, da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual, la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual, se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁴⁴ de la cual derivó la jurisprudencia P/J. 46/2004: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."⁴⁵

⁴⁴ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁴⁵ Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

OCTAVO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas, respecto a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$ 1'174,334.00 (un millón ciento setenta y cuatro mil trescientos treinta y cuatro 00/100 M.N.), por cada uno de los meses referidos, haciendo un total de **\$3'996,171.00** (tres millones novecientos noventa y seis mil ciento setenta y uno 00/100 M.N.), así como el pago de intereses correspondientes, **incluyendo los generados con motivo de la entrega tardía** de los meses de **septiembre y octubre de dos mil dieciséis** relativos al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por el periodo que comprendió del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta el diez de noviembre de dos mil dieciséis, data en que se realizó la entrega de los recursos.

Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave un plazo de noventa días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISMD, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

b) Respecto al FORTAMUNDF, se deben pagar los intereses que se generaron desde el siete de octubre de dos mil dieciséis al diez de noviembre del mismo año, y por el mes de octubre, se debe pagar desde el cuatro al diez de noviembre de dos mil dieciséis.

Finalmente, se puntualiza que en caso que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos reclamados, en términos del considerando tercero de esta sentencia.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá actuar en términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, se reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 31/96, P/J. 6/2000 y P/J. 5/2000 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos III, junio de 1996, página 392 y XI, febrero de 2000, páginas 514 y 515, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 170/2016.

Tema: Retención de Aportaciones Federales al Municipio de Citlaltépetl del Estado de Veracruz

En la sesión del trece de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 170/2016, en la que el Municipio de Citlaltépetl, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó del Poder Ejecutivo de la entidad, entre otras cosas, la omisión en la entrega de aportaciones federales correspondientes al Fondo 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 y el pago de los intereses correspondientes.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos consistentes en la omisión de entrega de los recursos provenientes del (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, lo que se entendió como un acto negativo, en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.¹

¹ En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse, a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación, se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia 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.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del (FISMDF), porque estas impugnaciones, en mi opinión, se hicieron de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos. Asimismo comparto la condena al pago de los intereses respectivos de dicho concepto.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre siguiente.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAMALOAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAMALOAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAMALOAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR

AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAMALOAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. OMISIÓN DE PAGO DE REMANENTES CORRESPONDIENTES AL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO F-988. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAMALOAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAMALOAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 192/2016. MUNICIPIO DE COSAMALOAPAN, VERACRUZ. 4 DE JULIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cuatro de julio de dos mil dieciocho.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el veintinueve de noviembre de dos

mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Cruz Navarro y Adriana Imelda Maass Michel, en su carácter de síndico único y presidenta municipal del Municipio de Cosamaloapan, Estado de Veracruz, respectivamente, promovieron controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que solicitaron la invalidez de los actos que más adelante se señala y emitidos por el órgano que a continuación se menciona:

Entidad, Poder u órgano demandado:

- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.
- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Norma general o actos cuya invalidez se demanda:

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado.—a) Las entregas retrasadas por parte del demandado, de las participaciones Federales que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los **meses de agosto y septiembre del año dos mil dieciséis hasta la fecha de la presentación de la demanda** y las que se sigan generando hasta su puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos 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 Secretaria de Finanzas y Planeación y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de Cosamaloapan, Veracruz, y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, S.A., Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.—b) La omisión del demandado de realizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.—c) La omisión del demandado de **resarcirle económicamente** al Municipio actor, con motivo del **retraso** de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir **de enero de dos mil catorce a la fecha de presentación de la demanda**, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondiente."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. Que el Municipio de Cosamaloapan, Estado de Veracruz, es una parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz, sin más límites que los señalados expresamente en las leyes aplicables.

2. Conforme al principio de legalidad tributaria contenido en los artículos 31, fracción IV y 115, fracción I, de la Constitución Federal, toda contribución necesaria para cubrir el gasto público de los Municipios debe estar definida por una ley en sentido formal y material, en el caso en una ley expedida por el Congreso del Estado de Veracruz.

3. Que el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene por objeto armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los órdenes de gobierno, con el objeto de evitar la doble o múltiple tributación y, por otro, otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios con base en el fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal.

4. Que el dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación y el Estado de Veracruz, celebraron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, en el cual la Federación adquirió la obligación de beneficiar al Estado de Veracruz y sus Municipios con la entrega de las participaciones que les corresponden.

5. En este sentido el Congreso del Estado de Veracruz, no puede establecer ninguna contribución municipal para recaudar ingresos a favor del Municipio actor; no obstante ello el Municipio de Cosamaloapan, Veracruz, tiene derecho a recibir del Poder Ejecutivo, las participaciones que la Federación le envía, por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días siguientes al en que dicha entidad federativa las reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que el retraso en la entrega da lugar al pago de intereses, conforme al artículo 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal.

6. Que desde el año dos mil catorce el demandado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz, ha incurrido en un retraso sistemático, que oscila alrededor de los veintiocho días, en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor.

7. Que el demandado desde –el mes de enero de dos mil catorce– ha incurrido en un retraso constante en la entrega de las participaciones federales que le corresponden, sin que se haya efectuado el correspondiente pago de intereses devengados con motivo del referido retraso, por lo que considera inconstitucional dicho actuar.

8. En este punto señala que la responsable ha incumplido sistemáticamente con el calendario de entrega, y que a la fecha **está pendiente de pago un mes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)**; y **dos meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**; aduce que con la omisión en el cumplimiento de los calendarios que se aplican a cada fondo, se viola el principio previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal y los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operaciones de los recursos del Ramo General 33, ya que impide el ingreso a que tiene derecho y, por ende, le imposibilita atender con oportunidad sus gastos.

Con relación al **Fondo Metropolitano**, señala que el artículo 12, párrafo primero, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, establece que los recursos federales asignados para el referido fondo, se distribuirán entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación que se presenta en el anexo 20 de dicho presupuesto, correspondiente al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, en el renglón de desarrollo regional se prevé una asignación para dicho fondo, cuyos recursos son destinados prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

Al respecto señalan, que el gobernador del Estado resolvió otorgar apoyo financiero, mediante convenio suscrito entre el Gobierno del Estado de Veracruz, representado por el secretario de Finanzas y planeación, y el Municipio actor, consistente en un peso por cada peso proveniente del proceso de bursatilización que los Municipios destinen a la realización de obra pública de impacto social; y que no obstante el referido convenio, el Ayuntamiento constitucional de Cosamaloapan, Veracruz, no ha recibido ese apoyo financiero producto del Fideicomiso Bursátil y el convenio de colaboración suscrito por el Gobierno Estatal de Veracruz.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora, en sus conceptos de invalidez esgrimió, en síntesis, lo siguiente:

Que los actos impugnados vulneran el contenido del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de sus recursos económicos, ya que no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que le corresponden y ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por el retardo en el que se ha incurrido.

Que las participaciones federales, forman parte de las Haciendas Municipales en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, las cuales se encuentran previstas en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos Federal y reguladas en los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal, mismas que serán administradas libremente por el Municipio, una vez que las Legislaturas Locales mediante disposiciones generales determinen las bases, montos y plazos para ello.

Que el demandado, al retrasar la entrega de las participaciones, vulnera la autonomía financiera, los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales, así como el sistema federal de coordinación fiscal, ya que dicho retraso no se relaciona con ninguno de los casos en los que excepcionalmente la ley permite la retención de la participaciones.

Aduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales 26/2003 y 47/2004, determinó que la entrega de las participaciones federales de los Municipios que se realiza fuera del plazo de cinco días que prevé la Ley de Coordinación Fiscal, origina el pago de intereses por los días que excedieron dicho lapso; y que en la diversa controversia constitucional 20/2005, se indicó al demandado entregar al Municipio actor el importe correspondiente a los intereses generados por el retraso de su entrega, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazo de contribuciones.

Por lo que considera que debe declararse la invalidez de los actos impugnados en términos de lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, a efecto de que: a) se haga el pago al Municipio actor de los intereses devengados por el retardo en la entrega de la participaciones federales correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil siete (sic), así como los que se sigan devengando hasta la entrega puntual de las mismas; b) se condene a la autoridad demandada a que, con posterioridad haga la entrega de las participaciones dentro del plazo esta-

blecido en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.

Cita en apoyo los siguientes criterios: P/J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES." y 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 192/2016; asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.¹

Luego, mediante proveído de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a la autoridad demanda, reconociendo como tal al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, pero no a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, por tratarse de una dependencia subordinada a dicho poder; para que formularan su contestación, además, requirió el referido poder demandado para que, al rendir su contestación, enviara a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:²

¹ Fojas 54 y 55 del cuaderno principal.

² Fojas 70 a 76 del cuaderno principal.

I. En el apartado que denominó oportunidad, señaló que la demanda fue presentada oportunamente.

II. Con relación a los hechos indicó que los correlativos 1, 2, 5 y 8, no hace puntual referencia a tal manifestación, porque no constituye propiamente un hecho, sino consideraciones que este Alto Tribunal debe resolver; los correlativos 3 y 4, son parcialmente ciertos, por cuanto hace a la publicación de veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, en el Diario Oficial de la Federación, respecto de la Ley de Coordinación Fiscal, así como la publicación de dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, respecto del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y los correlativos 6 y 7, no los afirma ni los niega por no ser hechos propios.

III. En el apartado de causas de improcedencia adujo lo siguiente:

A) Prescripción.

Que en relación a lo que impugna el Municipio actor (el retraso en la entrega de las participaciones correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis) estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto y de su ejecución.

Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y éstos a su vez, se encuentran obligados por dicho ordenamiento a realizar la entrega a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; por lo que, una vez que hubieran sido recibidos los recursos de marras por el Estado, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal, para realizar la entrega al Municipio, y si no lo hizo, ello no le causa agravio en su perjuicio, por una invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario constituye la prescripción de un derecho. Aunado a que, del contenido del escrito de demanda se desprende que el representante del Municipio, revela que es de su pleno conocimiento la calendarización preestablecida para la entrega de los recursos federales que reclama. Citó en apoyo la tesis I.3o.C.26 K (10a.), de título y subtítulo: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU PUBLICACIÓN Y CONTENIDO ES HECHO NOTORIO, BASTA SU COPIA SIMPLE PARA OBLIGAR A CONSTATAR SU EXISTENCIA Y TOMARLA EN CUENTA."

Además aclara que la administración de su gobierno, inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que niega los actos que reclama el Municipio actor, por no ser propios; ello sin que sea obstáculo, que al tratarse de actos al Municipio actor le corresponda no sólo probarlos, sino además, ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente aduce que si bien el artículo 31 de la ley de la materia, declara admisible la prueba de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Citó en apoyo la jurisprudencia P/J. 27/96, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). LA CONFESIÓN EXPRESA DEL QUEJOSO CONTENIDA EN LA DEMANDA, ACERCA DE QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO QUE MOTIVÓ EL ACTO RECLAMADO, CONSTITUYE PRUEBA PLENA DE ESE HECHO Y HACE INAPLICABLE DICHO PRECEPTO."

B) Inexistencia del acto reclamado.

Que con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, hace valer la causal de improcedencia consistente en la inexistencia del acto cuya invalidez se demanda, en virtud de que, en modo alguno la parte actora ha acreditado que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis, no se encuentra regularizando las entregas de las participaciones que le corresponden a la parte demandante, sino por el contrario, la administración que encabeza ha llevado a cabo acciones tendentes a dar cumplimiento en tiempo y forma a las obligaciones derivadas de la ley de Coordinación Fiscal.

C) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

Señala que respecto del acto reclamado, existe la obligación de agotar la vía prevista en la ley para la solución del conflicto y, en ese tenor se considera que se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley de la materia. Lo anterior, en virtud de que el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, dispone que los Municipios podrán dirimir sus inconformidades a la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de dicha ley; por lo que, considera que no existe afectación alguna a la esfera de competencias del

Municipio actor. Asimismo solicita a este Alto Tribunal, estudie y analice oficiosamente las causales de improcedencia que pudieran actualizarse en el presente asunto, ello con fundamento en el artículo 19, penúltimo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia. Citó en apoyo, respectivamente, los siguientes criterios P/J. 136/2001 y P/J. 31/96, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."

IV. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que los conceptos de invalidez resultan inatendibles, en virtud de que, el acto reclamado resulta inexistente, por los motivos que señaló en el apartado anterior; que el presente medio de control constitucional es improcedente, porque el estudio de las causales de improcedencia resulta ser una cuestión de orden público, y en el caso particular, debido a las causales expuestas, lo procedente es sobreseer el presente asunto.

Asimismo informa que en el momento procesal oportuno se presentaron los informes relacionados con el acto materia de la controversia, ya que aún no cuenta con dicha información; sin embargo, señala que ya fue requerida a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, mediante oficio girado número SG-DGJ/0334/12/2016.

SÉPTIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, y con relación a los alegatos se indicó que las partes no habían formulado; y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al

conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—Precisión de los actos impugnados. Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concretos y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló como tales lo siguiente:

"a) La entregas retrasadas por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto y septiembre del año dos mil dieciséis hasta la fecha de la presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos 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 Secretaria de Finanzas y Planeación y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de Cosamaloapan, Veracruz y, por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, S.A., Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) La omisión del demandado de realizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales.

"c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil catorce a la fecha de presentación de la demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondiente."

En el relativo a "antecedentes", el demandante señala que la responsable ha incumplido sistemáticamente con el calendario de entrega, y que a la fecha **está pendiente de pago un mes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); y dos meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF);** asimismo, reclama la entrega de los recursos provenientes del Fondo Metropolitano.

Posteriormente, en los conceptos de invalidez, aduce que debe declararse la invalidez de los actos impugnados, en términos de lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, a efecto de que: a) se haga el pago al Municipio actor, de los intereses devengados por el retardo en la entrega **de las participaciones federales correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil siete, así como los que se sigan devengando hasta la entrega puntual de las mismas;** b) se condene a la autoridad demandada a que, con posterioridad haga la entrega de las participaciones dentro del plazo establecido en los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.

Al respecto se citan los criterios P/J. 81/99 y P/J. 66/2009, de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA."³ y "CONTROVERSIAS

³ Texto: "Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567.

CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."⁴, respectivamente, aplicables en lo conducente.

Por otra parte, el gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda indicó, que negaba los actos reclamados, por no ser hechos propios, en virtud de que la administración de su gobierno inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis; y que en el momento procesal oportuno presentaría los informes relacionados con el acto materia de la controversia, pues dicha información había sido requerida a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, mediante oficio girado número SG-DGJ/0334/12/2016 y estaba pendiente su remisión.

En este sentido, esta Primera Sala advierte que el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno, mediante escrito de treinta de marzo de dos mil diecisiete, anexó el oficio TES/704/2017 de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, suscrito por la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (en contestación al diverso SG-DGJ/0334/12/2016 emitido por el secretario de Gobierno), mediante el cual informa, respecto de las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, así como las transferencias correspondientes que acreditan los pagos.

Al respecto, el tesorero estatal informó que, en relación a los recursos del Ramo 28 Participaciones Federales correspondientes al ejercicio fiscal 2016,

⁴ Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnada en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502.

se encontraban cubiertas, acompañando al efecto las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas; y respecto de los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, señaló que existía un registro pendiente de pago por concepto de remanentes de bursatilización, que corresponde al periodo febrero-julio, registrado el uno de septiembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$1'185,699.36 (un millón ciento ochenta y cinco mil seiscientos noventa y nueve pesos 36/100 M. N.).

Ahora bien, respecto al señalamiento de la parte actora relativo al pago de intereses con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil catorce a la fecha de presentación de la demanda; así como los intereses del retraso de las participaciones federales correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil siete, y las que se sigan devengando hasta la entrega puntual de las mismas; esta Primera Sala estima que no puede tenerse esa petición como acto reclamado; pues al ser el actor a quien corresponde precisar su pretensión, señalando a que obras corresponden los adeudos y cuáles son los montos que se adeudan; pues no basta con limitarse a afirmar que existen tales adeudos, sin señalar nada al respecto ni aportar medios de convicción que permitan determinarlo. Por tanto, la solicitud correspondiente a la liquidación de intereses que menciona no puede tenerse como acto reclamado.

De igual forma, con relación al reclamo del Municipio actor relativo a la omisión de entregar los recursos provenientes del Fondo Metropolitano; esta Primera Sala considera que no puede tenerse como acto reclamado; toda vez que, no señala cuál es el monto adeudado, ni medios de convicción para poder determinarlo, pues sus manifestaciones son genéricas.

De lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

- La omisión de pago de las aportaciones Federales, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, relativas al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); así como del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).
- La omisión en la entrega de los apoyos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁵ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Razones por las cuales se desestima el argumento del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, relativo a la inexistencia del acto cuya invalidez se demanda.

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad,

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación se determinará si la controversia fue promovida en tiempo contra los actos impugnados.

En virtud de los actos precisados, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, los que implican un no hacer— el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio, las cuales fueron reiteradas, al resolverse la controversia constitucional 135/2016:

Al resolver la controversia constitucional 3/97,⁶ se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos —implican un hacer— como negativos —implican un no hacer u omisión—.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P/J. 82/99, cuyos rubro y texto, se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución

⁶ En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.¹⁷

Por otra parte, que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,⁸ se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual

⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

⁸ En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.⁹

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009, cuyos rubro y texto, se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 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.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional."¹⁰

⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

¹⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro y texto, que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ 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 controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de 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."¹¹

Ahora, el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado, y que, por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.¹²

- En la especie, se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, de las aportaciones Federales, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, relativas al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); así como del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); así como la entrega de los apoyos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998. Por lo que, su presentación es oportuna en la medida en que el acto impugnado es de carácter omisivo.

Por estas razones se desestima la causal de improcedencia alegada por el Ejecutivo del Estado de Veracruz, en el sentido de que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

CUARTO.—Legitimación activa. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la

¹¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

¹² Sirve de apoyo a lo anterior la tesis número P./J. 43/2003 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"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."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Jesús Cruz Navarro y Adriana Imelda Maass Michel, en su carácter de síndico único y presidenta municipal, del Municipio de Cosamaloapan, Estado de Veracruz, respectivamente, quienes acreditan su personalidad con la copia certificada de la constancia de mayoría tanto del síndico único como de la

presidenta municipal expedida por el Concejo Municipal Electoral Número 47 de Cosamaloapan, Estado de Veracruz.¹³

Ahora bien, como se advierte del cuerdo de admisión, únicamente se la reconoce personalidad en la presente controversia constitucional al síndico único del Municipio de Cosamaloapan, Estado de Veracruz, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz.¹⁴

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Miguel Ángel Yanes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con la copia certificada de la Constancia de Mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.¹⁵

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, disponen:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yanes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente contro-

¹³ Fojas 20 y 21 del cuaderno principal.

¹⁴ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

¹⁵ Foja 77 del expediente en que se actúa.

versia, el cual tiene la legitimación pasiva en este medio de control constitucional por ser a quién se le atribuyen los actos impugnados.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, señala que es improcedente la controversia, porque, existe la obligación de agotar la vía prevista en la ley para la solución del conflicto, en virtud de que el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, dispone que los Municipios podrán dirimir sus inconformidades ante la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de dicha ley.

Dicha causa de improcedencia debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,¹⁶ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que, dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto, el principio de definitividad en la controversia constitucional, sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Cosamaloapan, Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la tesis P/J. 136/2001 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."¹⁷

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

¹⁷ Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de

Al no existir otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Ahora bien, para analizar la cuestión planteada se retoman los precedentes que han resuelto, tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de hacienda municipal.¹⁸

Se ha sostenido que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

El cumplimiento de los contenidos de dicha fracción del artículo 115 constitucional garantiza el respeto a la autonomía municipal. Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010¹⁹ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115,

improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

¹⁸ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

¹⁹ Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el poder reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan **tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades**. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no para la totalidad de los mismos.²⁰

d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.²¹

²⁰ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

²¹ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA,

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²²

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,²³ que consiste en que los Municipios tienen **derecho a la recepción puntual, efectiva** y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deuditoria está obligado a pagar intereses.²⁴

PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²² Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional P./J. 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia 12/2005, cuyos rubro y texto, son los siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33—Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural—, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²³ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos **gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.**

²⁴ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente

La **Ley de Coordinación Fiscal**²⁵ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²⁶

a) La Federación deberá entregar las **participaciones** que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

²⁵ "Artículo 1o. 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."

²⁶ Como precedentes podemos citar el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones federales y aportaciones federales, en dicho paquete de asuntos, se encontraban, entre otras, la controversia constitucional 105/2008 fallada por esta Primera Sala en sesión de 19 de octubre de 2011.

Por su parte, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal es del tenor siguiente:

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

b) Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

c) El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

d) En caso de incumplimiento de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

e) Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

f) Las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.²⁷

g) El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en el inciso anterior será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.²⁸

Precisados los alcances de los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, conviene referir que a las participaciones y aportaciones federales las rigen los principios de inmediatez y agilidad.

²⁷ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

²⁸ De igual manera este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.

La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales deberán ser entregadas a los Municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno. Asimismo, que la Federación entregará los recursos a estos últimos, por conducto de los Estados, **dentro de los cinco días siguientes** a aquel en que el Estado las reciba. En caso de retraso, se genera la obligación del pago de intereses, cuya tasa de cálculo tendrá como base la que haya establecido el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Asimismo, prevé que en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado.

Por otro lado, el artículo 32 de la normativa en cita dispone que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se enterará mensualmente a los Municipios, por conducto de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones o restricciones –incluso de carácter administrativo– que las previstas en el artículo 33 de dicha legislación.²⁹

De lo anterior se observa que la Ley de Coordinación Fiscal establece una regla general de inmediatez que rige el entero de los recursos federales participables a los Municipios, en el sentido de que, si bien deben ser entregados por conducto de los Gobiernos Estatales, no pueden estar sujetos a condicionamiento alguno.

Sin que pase inadvertido que en torno al Fondo de Fortalecimiento Municipal no se establece una regla expresa en cuanto a la rapidez en la entrega de los recursos; esta Primera Sala considera que dicho principio irradia a la totalidad de aportaciones federales, tomando en cuenta que estos recursos están destinados a las necesidades básicas y urgentes de los Municipios.

²⁹ En síntesis, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé las reglas de etiquetado de los recursos atinentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Administrativamente, dispone que los Municipios y demarcaciones del Distrito Federal deberán hacer del conocimiento de sus habitantes los montos recibidos, promover la participación de las comunidades beneficiadas, informar a los habitantes sobre el avance del ejercicio de los recursos, proporcionar información a la Secretaría de Desarrollo Social, procurar que las obras realizadas sean compatibles con la preservación del medio ambiente y publicar en su página oficial las obras financiadas con los recursos del Fondo.

De esta manera resulta que, tanto **las participaciones** como las aportaciones federales que corresponden a los Municipios en términos del Sistema de Coordinación Fiscal deben ser entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.³⁰

Aunado a ello, debe señalarse³¹ que cuando la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.³²

Asimismo, al contestar la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, puede dar a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga. Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor, son los siguientes:

³⁰ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES."

³¹ Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 135/2016.

³² De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P./J. 81/99, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

- La omisión de pago de las aportaciones federales, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, relativas al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); así como del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

- La omisión en la entrega de los apoyos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.

En principio se analizará la omisión de pago de las aportaciones federales, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, relativas al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); así como del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), que señala la parte actora.

Ahora bien, se precisa como ya se señaló, que de constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/704/2017 de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0334/12/2016,³³ mediante el cual informó lo siguiente:

"a) Que, por lo que hace a los recursos del Ramo 28 Participaciones Federales, correspondientes al ejercicio fiscal 2016, se encuentran cubiertas, por lo que se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen contar el pago de las mismas:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FONDO GENERAL, RELACIÓN 1	\$1'718,074.18	19-feb-16

³³ Debe destacarse que en auto de cinco de abril de dos mil diecisiete (foja 119 del cuaderno principal), el Ministro instructor determinó que el delegado del Poder Ejecutivo local había desahogado de manera extemporánea el requerimiento formulado en auto de catorce de febrero de dos mil diecisiete; sin embargo, en términos del artículo 35 de la ley reglamentaria de la materia, se tiene tal oficio y sus anexos como pruebas para mejor proveer y, en consecuencia, se toman en cuenta para la resolución de este asunto.

FONDO GENERAL, RELACIÓN 2	\$2'795,821.15	18-mar-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 3	\$2'926,436.28	19-abr-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 4	\$6'382,018.37	18-may-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 5	\$3'791,066.64	20-jun-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 6	\$1'430,971.81	20-jul-16
	\$1'500,000.00	21-jul-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 7	\$2'767, 158.20	19-ago-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 8	\$2'982,803.75	21-sep-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 9	\$2'290,647.80	18-oct-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 10	\$1'507,271.04	18-nov-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 11	\$1'771,649.50	07-dic-16
FONDO GENERAL, RELACIÓN 12	\$ 2'168,407.86	30-dic-16

"b) Respecto a los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago No. F-998, se advierte un registro pendiente de pago por concepto de remanentes de bursatilización, que corresponde al periodo febrero-julio, registrado con fecha 1 de septiembre 2016, por la cantidad de \$ 1'185,699.36 (un millón ciento ochenta y cinco mil seiscientos noventa y nueve pesos 36/100 M.N.) ..."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que si bien el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, señala que con relación a las participaciones federales **se encuentran cubiertas**, no obstante ello, en dicho escrito señala que corresponden **al Ramo 28**, cuando lo que reclama la parte actora es el Ramo 33, como se

advierde de las documentales que acompaña a su demanda, consistente en la copia certificada de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, que contiene en número extraordinario número 042, los acuerdos del Poder Ejecutivo, el acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); 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 (FISMDF).³⁴

Por otra parte también se advierte del referido oficio, que aduce de manera general los pagos realizados por concepto de participaciones federales, señalando en el rubro de concepto, Fondo General 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12; así como el monto y la fecha de pago. No obstante ello, del oficio, del cuadro y de los comprobantes de pago que acompaña al citado oficio, no se advierte a qué fondo pertenece el pago que refiere, esto es al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), o en su caso al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); asimismo no se advierte cuáles meses son los que están cubiertos, ya que lo único que se infiere es la fecha del supuesto pago.

Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte con claridad que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). Se ordena entonces la entrega de los recursos que correspondan a esos dos meses, relativas al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); así como del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en relación con el Fondo de Apor-

³⁴ Folias 18 a 52 del cuaderno principal.

taciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); en el punto quinto, se estableció lo siguiente:

"QUINTO. La entrega de los recursos provenientes del FORTAMUNDF se hará en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo señalado en el último párrafo del artículo 48 de la Ley, y con base en el calendario que para tal efecto publicó dicha Secretaría en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de diciembre de 2015, en el artículo quinto del "Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2016, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y Municipios", lo que a continuación se presenta:

"Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF"

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre"

Asimismo de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en relación al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), en el punto décimo, se estableció lo siguiente:

"DÉCIMO. La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la Ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP, que a continuación se presenta:

"Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre"

Análisis respecto a los recursos provenientes de un fideicomiso.

Por otra parte, en su demanda, el Municipio actor reclamó la falta de entrega de los apoyos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.

Al igual que en los supuestos anteriores, si bien no se relaciona con la falta de pago de ciertas aportaciones o participaciones federales que ya han sido materia de asuntos en esta Suprema Corte, se estima que la omisión de entrega del aludido monto al Municipio actor por parte del Ejecutivo Local actualiza una violación a los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo de los recursos públicos, ya que los remanentes del fideicomiso forman parte de la hacienda municipal (pues el fideicomiso afectó participaciones del Municipio sobre un entonces impuesto federal y ahora lo hace respecto de participaciones federales) y los actos omisivos de la autoridad demandada impiden al actor precisamente hacer uso de esos recursos económicos. La protección que otorga el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal comprende todos "*los rendimientos de los bienes que les pertenezcan (de los Municipios), así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ... b) las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados*".

Al respecto, es un hecho notorio que el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998 tiene su antecedente en la autorización que otorgó la LXI Legislatura del Congreso de Veracruz para que el Poder Ejecutivo y los Municipios de la entidad federativa constituyeran un fideicomiso bursátil irrevocable para la emisión y colocación de valores en el mercado hasta por el equivalente a \$1'500,000,000 (mil quinientos millones de pesos 00/100 M.N.), cuya fuente de pago fueran las obligaciones derivadas o relacionadas con la emisión y colocación de los instrumentos bursátiles provenientes de la recaudación del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos en Veracruz,³⁵

³⁵ Cabe resaltar que, originalmente, el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos era de carácter federal. Empero, mediante reforma de 21 de diciembre de 2007, la respectiva Ley Federal del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos quedó abrogada con una *vacatio legis* al 1 de enero de 2012. En el artículo cuarto transitorio de esa modificación se dijo: "*En caso de que, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior las entidades federativas establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abroga, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate*".

en términos del artículo 15³⁶ de la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de junio de dos mil ocho.³⁷

Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que, el cinco de diciembre de dos mil ocho,³⁸ se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998³⁹ entre el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y los Municipios de esa entidad, como fideicomitentes (incluido el Municipio de Cosamaloapan), y Deutsche Bank México como fiduciario, en el cual se estipuló, entre otras cuestiones, que como patrimonio del fideicomiso, se afectarían los ingresos que le corresponden a cada Municipio del impuesto sobre tenencia o

Consecuentemente, dado que el artículo 16 de esa ley federal establecía la posibilidad de que las entidades federativas puedan establecer contribuciones locales o municipales sobre la tenencia o uso de vehículos, la reforma abrogatoria dio pie a que ese impuesto pasara a la jurisdicción de las entidades federativas.

³⁶ "Artículo 15. El Estado **participará a los Municipios el 20% de la recaudación** que efectúe la Secretaría por concepto del **impuesto sobre tenencia o uso de vehículos**, sin incluir los accesorios. Las participaciones sobre dicho concepto serán distribuidas mediante la aplicación de los factores establecidos en la siguiente tabla: ... "

³⁷ No hay que pasar por alto que, previo a la citada de 21 de diciembre de 2007, el artículo 16-A de la aludida ley del impuesto sobre tenencia preveía la posibilidad de que las entidades federativas celebren (con el Gobierno Federal) convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

Es por ello que, el 10 de octubre de 2006, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2007 y en la Gaceta Oficial, Número Extraordinario 25, el 23 de enero de 2007. En la cláusula segunda, fracción V, de dicho convenio, las partes convinieron en coordinarse en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves. En su cláusula decimotercera se estableció, entre otras cuestiones pactadas, que la administración de este impuesto será ejercida por el Estado de Veracruz. La cláusula decimonovena, fracción IX, del mismo instrumento legal, establece que, por administrarlo, el Estado de Veracruz percibirá como incentivo el 100% de la recaudación del impuesto y sus accesorios, que se obtengan en su territorio. Por su parte, la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave establece, en su artículo 15, que el Estado participará a los Municipios el 20% de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

³⁸ Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

³⁹ El veintitrés de junio de dos mil trece, se firmó el Primer Convenio Modificatorio con relación al Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998, en la que se explicó que el veinticinco de enero de dos mil trece, la Asamblea General de Tenedores de los Certificados Bursátiles acordó, entre varios aspectos (antecedente V), autorizar al fiduciario a entregar las cantidades remanentes en forma semestral en cada fecha de pago y autorizar que, en el momento que se lleven a cabo varias de las modificaciones acordadas se desactive el Evento Preventivo activado en esa fecha conforme al fideicomiso, liberando los remanentes restantes en el Fideicomiso a los Fideicomitentes municipales.

uso de vehículos conforme a la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, del impuesto local que sustituyera a dicho impuesto y, en su caso, las participaciones federales que correspondan al Municipio en términos de cualquier normatividad aplicable.⁴⁰ Ello, de forma que dichos ingresos sirvieran como fuente de pago de los Certificados Bursátiles Fiduciarios que emitiera el fideicomiso.

Por tanto, esta Primera Sala advierte que también existe omisión de pago del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, pues si bien la parte actora no señala la cantidad que se le adeuda, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el aludido oficio TES/704/2017 de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, señala que respecto de dicho recurso, advirtió un registro pendiente de pago por concepto de remanentes de bursatilización, que corresponde al periodo febrero-julio, registrado el uno de septiembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$ 1'185,699.36 (un millón ciento ochenta y cinco mil seiscientos noventa y nueve pesos 36/100 M.N.).

En la parte conducente del oficio de mérito, se estableció lo siguiente:

"...

"b) Respecto a los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago No. F-998, se advierte un registro pendiente de pago por concepto de remanentes de bursatilización, que corresponde al periodo febrero-julio, registrado con fecha 1 de septiembre 2016, por la cantidad de \$ 1'185,699.36 (un millón ciento ochenta y cinco mil seiscientos noventa y nueve pesos 36/100 M.N.) ..."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admite expresamente que sí están pendientes de pago los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago No. F-998, por la cantidad de \$ 1'185,699.36 (un millón ciento ochenta y cinco mil seiscientos noventa y nueve pesos 36/100 M.N.).

⁴⁰ En el clausulado del fideicomiso se dispuso que las cantidades remanentes serían entregados al fideicomisario en segundo lugar (punto 3.1.c.), a fin de ser distribuidas entre los fideicomitentes municipales en el porcentaje que les correspondiera conforme a los porcentajes de distribución previstos en un anexo o conforme a lo que establezca la ley.

Por todo lo anterior se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave–, como ya se dijo, generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos federales reclamados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a la autonomía del Municipio actor.

Cabe destacar que en la jurisprudencia P/J. 46/2004, este Pleno ha determinado, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus

recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."⁴¹

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno, al resolver en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la controversia constitucional 135/2016.⁴²

⁴¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

⁴² En cuanto al fondo, se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte primera, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de \$436,081.00 (cuatrocientos treinta y seis mil, ochenta y un pesos) por el mes de agosto de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte segunda, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de \$436,082.00 (cuatrocientos treinta y seis mil, ochenta y dos pesos) por el mes de septiembre de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴³ este Pleno determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, deberá realizar el pago, a favor del Municipio actor, por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, relativo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); así como del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local, y el pago de los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago No. F-998, por la cantidad de \$ 1'185,699.36 (Un millón ciento ochenta y cinco mil seiscientos noventa y nueve pesos 36/100 M.N.). **Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado**, los que deberán contabilizarse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis", consistente en determinar que, respecto del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por el mes de septiembre de dos mil dieciséis, el pago se realizó de forma extemporánea y, por tanto, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realizó la entrega de tales recursos. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

⁴³ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Los intereses de referencia deberán calcularse a partir del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data que sean efectivamente pagados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente; Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P/J. 12/2005, P/J. 31/96 y I.3o.C.26 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXI, marzo de 2005, página 814 y III, junio de 1996, página 392, y Décima Época, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, página 1996, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la controversia constitucional 192/2016.

TEMA: Retención de Aportaciones Federales al Municipio de Cosamaloapan del Estado de Veracruz.

En la sesión del cuatro de julio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 192/2016, en la que el Municipio de Cosamaloapan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó de entre otras autoridades al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses respectivos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza momento a momento.¹

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros de ambos fondos por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, más el correspondiente pago de intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia 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.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto las determinaciones de pago a las que se condenaron, ya que la demanda se presentó de forma extemporánea respecto de estos fondos.

En efecto, la demanda se presentó el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis y los plazos para impugnar los recursos vencieron el veinticinco de octubre por lo que hace al mes de agosto y el veinticuatro de noviembre por el mes de septiembre, tomando en cuenta que las fechas de radicación a los Municipios fueron el siete de septiembre y siete de octubre, respectivamente, de conformidad con el acuerdo publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIEN-

TO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN) AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO. [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. OMISIÓN DE PAGO DE REMANENTES CORRESPONDIENTES AL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO F-988. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 137/2016. MUNICIPIO DE IXHUACÁN DE LOS REYES, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cinco de septiembre de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rafael Sol Salazar, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Ixhuacán de los Reyes, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional, en la que solicitó la invalidez de diversos actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órganos demandados:

- Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Director general de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz.
- Director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.
- Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz.

Actos cuya invalidez se demanda:

"1. De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Ixhuacán de los Reyes, Veracruz.

"2. Se reclama de todas las autoridades antes señaladas la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio.

"3. Se reclama la omisión de las autoridades aquí como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales.

"4. Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio.

"Los cuatro rubros anteriores, los hace valer en relación con los siguientes fondos:

"I. Participaciones correspondientes al ejercicio 2014, \$420,865.43.

"II. Participaciones correspondientes al ejercicio 2015, \$39,245.75.

"III. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, Fortafin-'A' 2016, \$6'005,001.00.

"Para ser aplicado a las obras denominadas:

"A. Pavimento con concreto hidráulico en la calle principal de la comunidad de los Rodríguez y el Carrizal.

"B. Pavimento con concreto hidráulico en la calle de uso común de la localidad de Loma Alta.

"IV. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-'B'-2016, \$3'000,000.00.

"Para ser aplicado a las obras denominadas:

"A. Pavimento con concreto hidráulico en la calle de uso común de la localidad de Buena Vista.

"B. Pavimento con concreto hidráulico en la calle de uso común en la localidad de Comalixhuatla.

"V. Así como los recursos correspondientes al concepto del ramo 33, en lo particular a:

"A) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF \$2'737,035.84.

"B) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUN-DF \$480,925.00.

"VI. Bursatilización \$1'293,985.47.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$13'977,058.49.

"Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Así como también se les 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, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

En el decreto del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil quince, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de diciembre de dos mil catorce, en el artículo 3o. y sus diversas fracciones y anexos correspondientes a los rubros mencionados, se autorizaron recursos en las asignaciones previstas.

El objeto general del fondo es apoyar proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento para promover el desarrollo regional.

Desde hace meses el Ayuntamiento ha hecho llamados, requerimientos y entregado recibos a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz, con el propósito de que pague las cantidades correspondientes al rubro de participaciones federales, en específico las correspondientes a los ejercicios fiscales dos mil catorce y dos mil quince; al Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN-"A"-2016 y FORTAFIN-"B"-2016); al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF); al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUN-DF) y el rubro de bursatilización.

Haciendo un total de los rubros mencionados \$13'977,058.49 (trece millones novecientos setenta y siete mil cincuenta y ocho pesos 49/100 M.N.).

En las oficinas administrativas nunca se ha dado una respuesta clara, no obstante de manera verbal el jueves tres de noviembre de dos mil quince, se dijo que se retendría el pago de dichos montos debido a que existían

indicaciones a esa dependencia para que suspendiera su entrega hasta nueva orden, lo que se considera ilegal.

Desde hace meses se ha repetido la omisión en la entrega de los recursos federales que le corresponden al Ayuntamiento actor, situación que pone en riesgo el desarrollo social y económico del Municipio.

Al Municipio se le asignó por concepto de fondos federales del ramo 23, la cantidad de \$9'005,001.00 (nueve millones cinco mil un pesos 00/100 M.N.), y por concepto de fondos federales del ramo 33, la cantidad de \$3'217,960.84 (tres millones doscientos diecisiete mil novecientos sesenta pesos 84/100 M.N.), misma que desde hace meses le fue entregada por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; siendo que este ha sido omiso en hacer entrega de estos recursos al Ayuntamiento de Ixhuacán de los Reyes, Veracruz.

El artículo 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados y que 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; siendo que 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.

En el caso, es materia de esta controversia constitucional, los fondos federales que fueron asignados al Municipio actor y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de su Secretaría de Finanzas, siendo que al día de hoy ha sido omiso en entregar los mismos.

La omisión de entregar los fondos federales que corresponden al Municipio actor pone en riesgo y peligro el derecho humano al desarrollo social de los habitantes de Ixhuacán de los Reyes, Veracruz, asimismo, está impidiendo el normal funcionamiento de la hacienda municipal, corriéndose el riesgo de tener que dejar de pagar entre otros, los rubros de alumbrado público, energía eléctrica por consumo de agua potable, nóminas a los trabajadores municipales, obra pública, etcétera y se tendrán que paralizar las obras públicas municipales.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de validez, la parte actora formuló las siguientes consideraciones:

- Las autoridades demandadas están transgrediendo el principio de integridad de los recursos municipales (los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones) al retener indebidamente las participaciones federales, en específico las correspondientes a los ejercicios fiscales dos mil catorce y dos mil quince; al Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN-"A"-2016 y FORTAFIN-"B"-2016); al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF); al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUN-DF) y el rubro de bursatilización.

- La omisión de entrega de los recursos es ilegal, ya que no existe norma o disposición general que permita o justifique que no se entreguen en forma completa al Municipio, lo que redundaría en un perjuicio económico e impacta su autonomía, concretamente en la libertad de administración hacendaria de la que goza por disposición constitucional, al afectarse su autosuficiencia económica y la libre disposición de los recursos que le corresponden.

- De los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Federal, 2-A, antepenúltimo párrafo, 6 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como 3, 7, 8 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz, se advierte:

1. Las participaciones federales que reciben los Municipios forman parte de su hacienda y serán cubiertas en los términos que determinen las Legislaturas Locales mediante disposiciones de carácter general.

2. Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal de acuerdo a lo establecido por las Legislaturas Locales.

3. 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 y 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.

4. Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por aquéllos, con

autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bien, sea a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana; asimismo, proceden las compensaciones que se requieren efectuar, cuando sean a consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones o cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la Ley de Coordinación Fiscal lo autorice.

- Las participaciones federales de las que forman parte los fondos reclamados, están contempladas en las hipótesis del artículo 115 constitucional.

- Las participaciones federales han sido motivo de estudio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, en las cuales ha establecido un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendentes al fortalecimiento de su autonomía, a saber:

a) Principio de libre administración de la hacienda municipal, cuyo fin es fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus exigencias, sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos a sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

b) Principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda municipal, implica que todos los recursos de la hacienda municipal deben ejercerse en forma directa por su órgano de gobierno o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

c) Principio de integridad de los recursos municipales, consiste en que los Municipios deben recibir en forma puntal, efectiva y completa tanto de las participaciones como las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes.

d) Derecho de los Municipios a percibir las contribuciones (incluyendo las tasas adicionales), establecidos por los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

e) Principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender a sus necesidades y responsabilidades públicas.

f) Facultad de los Ayuntamientos para que, en su ámbito territorial, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

g) Facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos, las cuales vinculan a las Legislaturas Estatales a emitirlas con una motivación adecuada, en caso de apartarse de la propuesta municipal.

- De estos principios constitucionales se desprende que las participaciones federales, incluidos los fondos reclamados, están sujetas a un régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación debe llevarse a cabo, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Ayuntamientos, situación que en la especie no ocurre y por ende, causa agravio al Municipio actor.

- El artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, prohíbe que estos recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones, en los términos y condiciones establecidas en dicho ordenamiento federal, de este modo, puede haber casos de excepción, en los que resulte válida la afectación y retención de las participaciones federales que le corresponde a los Municipios, en ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que puede darse esa posibilidad cuando:

1. Pago de obligaciones contraídas por los Municipios, previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro correspondiente.

2. Por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlos a un determinado fin.

- No obstante, en el caso concreto no se actualiza ninguna de las hipótesis señaladas, por tanto, se considera ilegal e injusto que las autoridades demandadas retengan sin justificación los fondos y participaciones federales reclamadas. Además, no existe manifestación de voluntad o consentimiento por parte del Municipio para que las autoridades lleven a cabo la retención de

fondos, es decir, no existe acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio de Ixhuacán de los Reyes, en el que se comprometan los recursos que corresponden a los fondos reclamados.

- Por tanto, al no existir autorización para que las autoridades demandadas lleven a cabo la retención de los fondos federales reclamados, es evidente que están violando los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos, al no entregar al Municipio en forma puntual, efectiva y completa sus recursos federales, vulnerando su autonomía financiera, poniendo en riesgo el derecho social de sus habitantes.

- La Federación al transferir a los Municipios los recursos denominados participaciones federales, incluyendo los fondos retenidos por las demandadas, debe garantizar a los Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen, en caso contrario, se estaría privando a los Municipios de los apoyos necesarios para ejercer sus obligaciones constitucionales.

- En el presente asunto, existe una violación al principio de integridad de los recursos, en virtud que el Municipio no recibió de forma puntual, efectiva y completa sus recursos federales del Fondo de Fomento Municipal, lo que impidió disponer oportunamente de esos recursos, vulnerándose su autonomía financiera.

- La intervención del Estado de Veracruz y de las autoridades demandadas, respecto de los fondos de participaciones que corresponden a los Municipios, es de mediación administrativa; en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

- El Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener los fondos correspondientes al Ramo General 23 y Ramo 33, el cual asciende a la cantidad de \$13'977,058.49 (trece millones novecientos setenta y siete mil cincuenta y ocho pesos 49/100 M.N.). Por tanto, la omisión de entregarlos de manera puntual transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales, violentando el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

- La omisión de las autoridades demandadas de entregar los fondos federales y la retención de los mismos, vulnera en perjuicio del Municipio los ar-

títulos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los actos y omisiones cuya invalidez se reclaman son violatorios de los artículos 14 y 16, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, esto se afirma dado que la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales.

- El Régimen Constitucional de la Hacienda Municipal encuentra sus puntos cardinales en la fracción IV del artículo 115 constitucional, numeral que tiene como objetivo regular relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de Hacienda y Recursos Económicos Municipales y establecer diversas garantías a favor de los Municipios que pueden resumirse mediante la enunciación de ciertos principios.

- Los actos y omisiones reclamadas son inconstitucionales por vulnerar los principios de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, integridad de recursos económicos municipales, por lo que se refiere a las participaciones no entregadas y libre administración de la hacienda municipal, de ahí que deban ser declarados inválidos.

CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de siete de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 137/2016; asimismo, ordenó se turnara el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.¹

Mediante proveído de ocho de noviembre de dos mil dieciséis, se admitió a trámite la demanda, se tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, a quienes se ordenó emplazar para que formularan su contestación, requiriéndolos para que enviaran a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; por otra parte, no se tuvo como demandados al secretario, director general de Contabilidad Gubernamental y director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, así como la Contaduría

¹ Fojas 105 y 106 del expediente principal.

Mayor de Hacienda, por tratarse de dependencias subordinadas a dichos poderes; asimismo, se ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que emitiera la opinión que le corresponde, y se mandó formar cuaderno incidental a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Veracruz. María Eliza Manterola Sainz, en su carácter de diputada presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda refirió que:²

I. De la lectura de la demanda, se advierte que el órgano señalado como responsable es la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz, órgano inexistente dentro de la estructura orgánica de esa dependencia de acuerdo en lo dispuesto por los artículos 57, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, razón por la cual no puede ser llamado a juicio al Congreso del Estado de Veracruz.

II. Al Congreso del Estado de Veracruz no le asiste el carácter de demandado de conformidad con la fracción II del artículo 10, de la ley reglamentaria, dado que no participó ni intervino en los actos reclamados.

III. Se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, toda vez que los actos reclamados no fueron emitidos por esa entidad legislativa, ni hubo intervención de los órganos administrativos que conforman su estructura orgánica.

IV. En cuanto a los antecedentes señalados en la demanda, no los niega ni los afirma por no serle propios.

V. Respecto de los conceptos de invalidez, reconoce la autonomía, personalidad jurídica y la forma en que manejan su patrimonio los Ayuntamientos que integran el Estado de Veracruz, por lo que únicamente aprueba la forma en que se designan las participaciones federales, pero nunca las retiene. Además, el Congreso del Estado no tiene facultades para intervenir, retener o distribuir las participaciones federales que lleguen al Estado, es por ello que los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor no son competencia

² Ídem, fojas 125 a 128.

de esa Legislatura, ya que no se han ejecutado actos tendientes a retener, malversar o distribuir recursos.

SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:³

I. En el apartado que denominó oportunidad, señaló que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. Los antecedentes expresados por el recurrente, son parcialmente ciertos, en cuanto a la expedición y publicación del decreto del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, en el cual se contempla la asignación de recursos para los diferentes fondos y rubros destinados a los Municipios del país, entre ellos, los del Estado de Veracruz.

Por cuanto hace a los requerimientos que el actor formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, con el propósito de que se le pagaran las cantidades correspondientes a las participaciones federales a que tiene derecho y que reclama en la controversia constitucional que nos ocupa, indicó que no lo afirma ni lo niega, toda vez que se tratan de hechos que no resultan propios de la administración pública estatal, que tuvo inicio a partir de uno de diciembre de dos mil dieciséis.

Señaló que debe otorgarse valor probatorio a la confesión espontánea del Municipio actor, consistente en la manifestación que efectúa en el sentido que "desde hace meses" ha realizado llamados, requerimientos y entrega de recibos a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, con el propósito de que se le pagaran las cantidades que reclama en este juicio, correspondientes al rubro de participaciones federales. Esto es, que la parte promovente se ostentó sabedora del acto que reclama, con anterioridad al tres de noviembre de dos mil dieciséis, fecha en la que alude le fue comunicado de manera verbal que se retendría el pago de las cantidades reclamadas.

Considera procedente desestimar las manifestaciones del actor, respecto a que el dos de noviembre de dos mil dieciséis, se le señaló que se retendrían los pagos de las participaciones federales debido a que existían indicaciones de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz para que se suspendiera su entrega hasta nueva orden, toda vez que no presentó prueba

³ Idem, fojas 141 a 147.

que lo acredite, además, no son hechos propios del Gobierno del Estado que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por tanto, los niega.

Finalmente, no realizó referencia a las restantes manifestaciones del actor, porque no constituyen hechos sino consideraciones jurídicas que este tribunal habrá de resolver.

III. En el apartado de causas de improcedencia adujo lo siguiente:

A) Prescripción.

Que en relación a los actos que impugna el Municipio actor estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto y de su ejecución.

Lo anterior se concluye, porque el Municipio actor tuvo conocimiento del acto que reclama con antelación al tres de noviembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para la interposición de la demanda había transcurrido en exceso.

Además, señala que los actos reclamados precisados en el inciso 1 y 2 del apartado correspondiente de la demanda, constituyen actos positivos y el señalado en el inciso 3, constituye una "omisión", por lo cual, niega los primeros y aclara que respecto a la omisión, ésta deriva de un acto positivo. Citó en apoyo la tesis P/J. 113/2010, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."

La omisión de entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio demandante, resulta ser una consecuencia directa del incumplimiento por parte del Gobierno del Estado de Veracruz de entregar tales recursos en el plazo establecido para ello.

Luego, el acto positivo resulta ser el incumplimiento por parte del Estado de Veracruz de entregar los recursos dentro del plazo de cinco días que tenía para hacerlo, mientras que la consecuencia directa la constituye la omisión de pago.

Por lo que el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que feneció el plazo que tiene el Estado para realizar la entrega al Municipio, y si no lo hizo, ello no le causa agravio en su perjuicio, por una invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario constituye la prescripción de un derecho.

Aunado a que, el Poder Ejecutivo dio a conocer a través de la publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los acuerdos por los cuales se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada Municipio del Estado de Veracruz del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016; contenidos en los números 064 de trece de febrero de dos mil catorce, 064 de trece de febrero de dos mil quince y 062 de doce de febrero de dos mil dieciséis. Citó en apoyo la tesis I.3o.C,26 K (10a.), de rubro: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU PUBLICACIÓN Y CONTENIDO ES HECHO NOTORIO, BASTA SU COPIA SIMPLE PARA OBLIGAR A CONSTATAR SU EXISTENCIA Y TOMARLA EN CUENTA."

Finalmente, aduce que si bien el artículo 31 de la ley de la materia, declara inadmisibles las pruebas de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Citó en apoyo la jurisprudencia tesis P/J. 27/96, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). LA CONFESIÓN EXPRESA DEL QUEJOSO CONTENIDA EN LA DEMANDA, ACERCA DE QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO QUE MOTIVÓ EL ACTO RECLAMADO, CONSTITUYE PRUEBA PLENA DE ESE HECHO Y HACE INAPLICABLE DICHO PRECEPTO."

B) Inexistencia del acto reclamado.

Que con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, hace valer la causal de improcedencia consistente en la inexistencia del acto cuya invalidez se demanda; en específico de los señalados en los incisos 1 y 2 del escrito de demanda, en virtud que, en modo alguno la parte actora ha acreditado la existencia de la orden, instrucción, autorización o aprobación, para llevar a cabo retenciones o descuentos de las participaciones reclamadas.

Además, con fundamento en el artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria, solicita a este Alto Tribunal, estudie y analice oficiosamente las

causales de improcedencia que pudieran actualizarse en el asunto. Citó en apoyo la jurisprudencia tesis P/J. 31/96, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."

IV. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que los conceptos de invalidez resultan inatendibles, en virtud de que los actos señalados en los incisos 1 y 2 del apartado correspondiente de la demanda resultan inexistentes, por los motivos que señaló en el apartado anterior; que el presente medio de control constitucional es improcedente, porque el estudio de las causales de improcedencia resulta ser una cuestión de orden público, y en el caso particular, debido a la presentación extemporánea de la demanda, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la ley reglamentaria.

Asimismo, de conformidad con la información proporcionada por la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, mediante oficio **TES/1440/2016**, realizó ciertas aclaraciones:

1. Respecto del Fondo General de Participaciones, al Municipio le fueron cubiertos todos los registros correspondientes a los ejercicios **dos mil catorce y dos mil quince**.

2. En cuanto al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (**FORTAFIN A 2016**), se encuentra pendiente de pago al Municipio actor la cantidad de **\$4'203,500.00** (cuatro millones doscientos tres mil quinientos pesos 00/100 M.N.).

3. Por cuanto hace al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), se encuentra pendiente de pago al Municipio actor la cantidad de **\$2'100,000.00** (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.); mientras que se encuentran pagadas las cantidades de **\$900,000.00** (novecientos mil pesos 00/100 M.N.) y **\$1'801,500.30** (un millón ochocientos un mil quinientos pesos 30/100 M.N.).

4. Respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (**FISM**), se encuentran pendientes los pagos correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

5. Por último, en cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUN-DF**), aclara que las aportaciones que le corresponden al Municipio promovente han sido **cubiertas en su totalidad**.

OCTAVO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

NOVENO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el seis de marzo de dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, y con relación a los alegatos se indicó que las partes no habían formulado; y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó el envío del expediente a la Primera Sala, el quince de marzo de dos mil dieciocho. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de veintidós de marzo de dos mil diecisiete dictado por la presidenta de la Sala, quien ordenó el registro del ingreso del asunto y determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, el Municipio actor señaló como tales los siguientes:

"1. De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Ixhuacán de los Reyes, Veracruz.

"2. Se reclama de todas las autoridades antes señaladas la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio.

"3. Se reclama la omisión de las autoridades aquí como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales.

"4. Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio.

"Los cuatro rubros anteriores, los hace valer en relación con los siguientes fondos:

"I. Participaciones correspondientes al ejercicio 2014, \$420,865.43.

"II. Participaciones correspondientes al ejercicio 2015, \$39,245.75.

"III. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-'A' 2016, \$6'005,001.00.

"Para ser aplicado a las obras denominadas:

"A. Pavimento con concreto hidráulico en la calle principal de la comunidad de los Rodríguez y el Carrizal.

"B. Pavimento con concreto hidráulico en la calle de uso común de la localidad de Loma Alta.

"**IV.** Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-'B'-2016 \$3'000,000.00.

"Para ser aplicado a las obras denominadas:

"A. Pavimento con concreto hidráulico en la calle de uso común de la localidad de Buena Vista.

"B. Pavimento con concreto hidráulico en la calle de uso común en la localidad de Comalixhuatla.

"**V.** Así como los recursos correspondientes al concepto del ramo 33, en lo particular a:

"**A)** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF \$2'737,035.84.

"**B)** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUN-DF \$480,925.00.

"**VI.** Bursatilización \$1'293,985.47.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$13'977,058.49.

"Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Así como también se les 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, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

Valorando este texto transcrito con el resto de la demanda, se estima que si bien el Municipio actor refirió que estaba en contra de las instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones llevadas a cabo para la indebida retención de ciertos recursos públicos, advirtiendo la causa de pedir, se llega a la conclusión que lo que realmente reclamó no fueron actos específicos de descuento o retención, sino la omisión en la entrega de los diferentes recursos mencionados.

Primero, porque el Municipio actor, recurrentemente, pone de manifiesto no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega de los mismos y, segundo, debido a que el motivo principal para la presentación de la demanda es precisamente la ausencia de pago de esos recursos.

Así las cosas, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se considera que los actos impugnados en la presente controversia son:

1. La omisión en la entrega de las participaciones correspondientes al ejercicio fiscal **dos mil catorce** y **dos mil quince**, por las cantidades de **\$420,865.43** (cuatrocientos veinte mil ochocientos sesenta y cinco pesos 43/100 M.N.) y **\$39,245.75** (treinta y nueve mil doscientos cuarenta y cinco pesos 75/100 M.N.), respectivamente.

2. La omisión en la entrega del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (**FORTAFIN A 2016**), por la cantidad de **\$6'005,001.00** (seis millones cinco mil un pesos 00/100 M.N.).

3. La omisión en la entrega del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), por la cantidad de **\$3'000,000.00** (tres millones de pesos 00/100 M.N.).

4. La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), por un total de **\$2'737,035.84** (dos millones setecientos treinta y siete mil treinta y cinco pesos 84/100 M.N.).

5. La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**), por la cantidad de **\$480,925.00** (cuatrocientos ochenta mil novecientos veinticinco pesos 00/100 M.N.).

6. La omisión en la entrega de la cantidad de **\$1'293,985.47** (un millón doscientos noventa y tres mil novecientos ochenta y cinco pesos 47/100 M.N.), relativa al rubro de bursatilización.

En relación con las omisiones en la entrega de las participaciones y aportaciones federales señaladas, el Municipio actor solicita el **pago de intereses**.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales

aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P/J. 98/2009,⁴ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera —en principio— de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al ejecutivo estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Certeza de los actos reclamados.** En el apartado anterior de la presente controversia constitucional se tuvieron como actos impugnados del Municipio actor, los siguientes:

1. La omisión en la entrega de las participaciones correspondientes al ejercicio fiscal **dos mil catorce y dos mil quince**, por las cantidades de **\$420,865.43** (cuatrocientos veinte mil ochocientos sesenta y cinco pesos 43/100 M.N.) y **\$39,245.75** (treinta y nueve mil doscientos cuarenta y cinco pesos 75/100 M.N.), respectivamente.

2. La omisión en la entrega del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (**FORTAFIN A 2016**), por la cantidad de **\$6'005,001.00** (seis millones cinco mil un pesos 00/100 M.N.).

3. La omisión en la entrega del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), por la cantidad de **\$3'000,000.00** (tres millones de pesos 00/100 M.N.).

4. La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), por un total de **\$2'737,035.84** (dos millones setecientos treinta y siete mil treinta y cinco pesos 84/100 M.N.).

5. La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**), por la cantidad de **\$480,925.00** (cuatrocientos ochenta mil novecientos veinticinco pesos 00/100 M.N.).

6. La omisión en la entrega de la cantidad de **\$1'293,985.47** (un millón doscientos noventa y tres mil novecientos ochenta y cinco pesos 47/100 M.N.), relativa al rubro de bursatilización.

En relación con las omisiones en la entrega de las participaciones y aportaciones federales señaladas, el Municipio actor solicita el **pago de intereses**.

Ahora bien, en relación con los actos reclamados identificados como **2, 3 y 4**, conforme a las constancias que obran en autos, en específico, del in-

forme del gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y del oficio TES/1440/2016 del tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación, se advierte que existen **registros pendientes** de pago a favor del Municipio actor.

Por otra parte, respecto al numeral **6**, relativo a la omisión en la entrega de la cantidad de **\$1'293,985.47** (un millón doscientos noventa y tres mil novecientos ochenta y cinco pesos 47/100 M.N.), correspondiente al rubro de burSATilización, se advierte que la autoridad responsable fue omisa en pronunciarse al momento de dar contestación a la demanda, entonces, al ser un acto de naturaleza omisiva y corresponderle la carga de la prueba para desvirtuar su existencia, sin que lo haya hecho, **se tiene por cierta la omisión reclamada** en términos del artículo 30 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Finalmente, por cuanto hace a los actos identificados como **1** y **5**, relativos a la omisión en la entrega de las participaciones correspondientes al ejercicio fiscal **dos mil catorce** y **dos mil quince**, por las cantidades de **\$420,865.43** (cuatrocientos veinte mil ochocientos sesenta y cinco pesos 43/100 M.N.) y **\$39,245.75** (treinta y nueve mil doscientos cuarenta y cinco pesos 75/100 M.N.), respectivamente, así como del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**), la cantidad de **\$480,925.00** (cuatrocientos ochenta mil novecientos veinticinco pesos 00/100 M.N.), esta Primera Sala estima que será hasta el estudio de fondo que se determine si es fundada o no la controversia por lo que hace a dichos actos omisivos.

En virtud de lo anterior, **se tiene por cierta la omisión de entrega de los recursos correspondientes al:**

- Participaciones correspondientes al ejercicio fiscal **dos mil catorce** y **dos mil quince** por las cantidades **\$420,865.43** (cuatrocientos veinte mil ochocientos sesenta y cinco pesos 43/100 M.N.) y **\$39,245.75** (treinta y nueve mil doscientos cuarenta y cinco pesos 75/100 M.N.), respectivamente.

- Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (**FORTAFIN A 2016**), por la cantidad de **\$6'005,001.00** (seis millones cinco mil un pesos 00/100 M.N.).

- Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), por la cantidad de **\$3'000,000.00** (tres millones de pesos 00/100 M.N.).

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, que ascienden a la cantidad de **\$2'737,035.84** (dos millones setecientos treinta y siete mil treinta y cinco pesos 84/100 M.N.).

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**), por la cantidad de **\$480,925.00** (cuatrocientos ochenta mil novecientos veinticinco pesos 00/100 M.N.) y

- Rubro de bursatilización por la cantidad de **\$1'293,985.47** (un millón doscientos noventa y tres mil novecientos ochenta y cinco pesos 47/100 M.N.).

CUARTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,⁵ tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,⁶ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁷ la Suprema Corte consideró que se trataba de

⁵ Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001, en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁷ Foja 28 de la sentencia.

actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 20/2005,⁸ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco, suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.⁹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011,¹⁰ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.¹¹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012,¹² el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹³ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014,¹⁴ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financie-

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

⁹ Foja 49 de la sentencia.

¹⁰ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹¹ Foja 20 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹³ Foja 35 de la sentencia.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

ros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal, Manuel César Sánchez Zabaleta, desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda, el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹⁵

En la controversia constitucional 78/2014,¹⁶ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁷

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.¹⁸ Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015,¹⁹ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago

¹⁵ Foja 29 de la sentencia.

¹⁶ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁷ Foja 18 de la sentencia.

¹⁸ Foja 22 de la sentencia.

¹⁹ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,²⁰ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero Municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²¹ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²²

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente, según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda

²⁰ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²¹ Foja 45 de la sentencia.

²² Foja 51 de la sentencia.

será 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.²³ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es **oportuno**, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden, relativos a las participaciones correspondientes al ejercicio fiscal **dos mil catorce y dos mil quince**, por las cantidades de **\$420,865.43** (cuatrocientos veinte mil ochocientos sesenta y cinco pesos 43/100 M.N.) y **\$39,245.75** (treinta y nueve mil doscientos cuarenta y cinco pesos 75/100 M.N.), respectivamente, al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (**FORTAFIN A 2016**), por la cantidad de **\$6'005,001.00** (seis millones cinco mil un pesos 00/100 M.N.), del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), la cantidad de **\$3'000,000.00** (tres millones de pesos 00/100 M.N.), respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, que ascienden a la cantidad de **\$2'737,035.84** (dos millones setecientos treinta y siete mil treinta y cinco pesos 84/100 M.N.), del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), la cantidad de **\$480,925.00** (cuatrocientos ochenta mil novecientos veinticinco pesos 00/100 M.N.) y por cuanto hace al rubro de bursatilización, el monto de **\$1'293,985.47** (un millón doscientos noventa y tres mil novecientos ochenta y cinco pesos 47/100 M.N.).

QUINTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

²³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 21. 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."

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"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."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Rafael Sol Salazar, síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento constitucional del Municipio de Ixhuacán de los Reyes, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con la constancia de mayoría de síndico único de nueve de julio de dos mil trece²⁴ y la relación de ediles que

²⁴ Foja 74 del expediente principal.

integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado, el tres de enero de dos mil catorce.²⁵

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,²⁶ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Ixhuacán de los Reyes, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

SEXTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

María Eliza Manterola Sainz, dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado, lo que se tuvo por acreditado con la Gaceta Oficial de ocho de noviembre de dos mil dieciséis.²⁷

No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que en el caso procede decretar el sobreseimiento respecto de este poder, toda vez que no puede tener la naturaleza de demandado al no haber participado de forma alguna en las omisiones que el Municipio impugna y, por ende, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la controversia constitucional.

En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,²⁸ y 10, fracción II, contrario sensu,²⁹ de la ley reglamentaria de la materia se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal

²⁵ *Ibidem*, fojas 75 y 76.

²⁶ **"Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

²⁷ Fojas 129 a 132 del expediente principal.

²⁸ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

²⁹ **"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."

derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquélla relativa a la falta de carácter de poder demandado cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

En ese sentido, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo en las omisiones reclamadas ni que, por cuestiones inherentes a su competencia, ha incurrido en la conducta que se le imputa, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la presente instancia. Por tanto, procede decretar el **sobreseimiento** de la controversia respecto a dicho poder, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,³⁰ ante la falta de legitimación pasiva.

Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.",³¹ la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

Por otra parte, Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del

³⁰ "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."

³¹ Texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1 y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria." Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

³² Fojas 148 a 149 del expediente principal.

Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.³²

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado: ...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

SÉPTIMO.—Causas de improcedencia. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce dos causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación al artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia relativa a la inexistencia de los actos impugnados.

Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de las causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el considerando de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida fue contestada al fijar los actos impugnados, determinando aquéllos respecto de los que versará el estudio de fondo. Por lo anterior, se tienen por desestimadas.

³³ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 Paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

OCTAVO.—**Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencias aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³³ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones, cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³⁴

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

³⁴ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

d) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³⁵

Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en

³⁵ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³⁶

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos federales** destinados a los Municipios,³⁷ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo**, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

³⁶ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

³⁷ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:³⁸

"1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del Fondo de Fomento Municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³⁹

"2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

"3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

"4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

"5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

³⁸ **"Artículo 1.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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."

³⁹ En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

"6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

"7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

"

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "*de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes*" a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.⁴⁰

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor son los siguientes:

- La omisión en la entrega de las participaciones correspondientes al ejercicio fiscal **dos mil catorce** y **dos mil quince** por las cantidades de

⁴⁰ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

\$420,865.43 (cuatrocientos veinte mil ochocientos sesenta y cinco pesos 43/100 M.N.) y **\$39,245.75** (treinta y nueve mil doscientos cuarenta y cinco pesos 75/100 M.N.), respectivamente.

- La omisión en la entrega del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (**FORTAFIN A 2016**), por la cantidad de **\$6'005,001.00** (seis millones cinco mil un pesos 00/100 M.N.).

- La omisión en la entrega del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), por la cantidad de **\$3'000,000.00** (tres millones de pesos 00/100 M.N.).

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), por un total de **\$2'737,035.84** (dos millones setecientos treinta y siete mil treinta y cinco pesos 84/100 M.N.).

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**), por la cantidad de **\$480,925.00** (cuatrocientos ochenta mil novecientos veinticinco pesos 00/100 M.N.).

- La omisión en la entrega de la cantidad de **\$1'293,985.47** (un millón doscientos noventa y tres mil novecientos ochenta y cinco pesos 47/100 M.N.), relativa al rubro de bursatilización.

En relación con las omisiones en la entrega de las participaciones y aportaciones federales señaladas, el Municipio actor solicita el **pago de intereses**.

Análisis respecto a las participaciones correspondientes al ejercicio fiscal dos mil catorce y dos mil quince

Respecto al acto consistente en la omisión en la entrega de las participaciones correspondientes al ejercicio fiscal **dos mil catorce y dos mil quince** por las cantidades de **\$420,865.43** (cuatrocientos veinte mil ochocientos sesenta y cinco pesos 43/100 M.N.) y **\$39,245.75** (treinta y nueve mil doscientos cuarenta y cinco pesos 75/100 M.N.), respectivamente, se advierte que el Municipio actor no precisó en ningún apartado de su demanda a qué participaciones se refiere, tampoco ofreció prueba alguna de la cual se desprenda la omisión que reclama y sobre qué aspecto deriva; máxime que el secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, negó la existencia de algún adeudo para dichos ejercicios fiscales.

De esta manera, no es posible determinar cuál es el concepto y rubro al cual es atribuida la omisión, por ello, el reclamo resulta **infundado**.

Análisis respecto al FORTAFIN

Es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) se encuentran previstos en el presupuesto de egresos para el ejercicio dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones salariales y económicas".

Al respecto, el artículo 3, fracción XVI, del presupuesto⁴¹ dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 20 del mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas", que se dividen a su vez en una serie de sub-previsiones, incluida la de "proyectos de desarrollo regional" (que abarca proyectos de pavimentación e infraestructura de la vialidad como el que se actualiza en el presente caso). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto⁴² se explica que esos recursos para el desarrollo regional se destinarán para inversión en las entidades federativas y en los Municipios, los cuales serán responsables de los mismos.

⁴¹ **Artículo 3.** El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los anexos de este decreto y tomos del presupuesto de egresos y se observará lo siguiente: ...

XVI. Las erogaciones para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 20 de este decreto."

⁴² **Artículo 13.** Los recursos a que se refieren el anexo 20.3 Proyectos de Desarrollo Regional se destinarán para inversión en las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, quienes serán responsables de la integración e información contenida en los expedientes técnicos correspondientes, la aplicación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos en términos de las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las autoridades federales en materia de fiscalización. La información referida deberá estar disponible en la página de Internet del ejecutor de gasto, o a través de medios accesibles a los ciudadanos, según sea el caso.

"La obra cuyo costo total sea mayor a \$50'000,000.00 deberá contar con el análisis costo-beneficio simplificado o análisis costo-eficiencia simplificado, según corresponda, en términos de las disposiciones que para tal efecto se emitan.

"Del costo total de cada proyecto, se podrá destinar hasta el 30 por ciento de los recursos para equipamiento.

"Asimismo, del monto total asignado al Fondo, la Secretaría podrá destinar hasta el 1 por ciento para la administración del mismo y transferirá a la auditoría, una cantidad equivalente al 1 al millar de cada proyecto convenido con las entidades federativas para su fiscalización.

"La secretaría, a más tardar el 31 de enero, emitirá las disposiciones específicas para la aplicación de los recursos a que se refiere el presente artículo que establecerán, entre otros, los plazos, requisitos y procedimientos que permitan el ejercicio eficiente de los mismos."

En ese sentido, debe insistirse que los recursos para el Fortafin no están regulados en la ley, por lo que éstos, así como su distribución, son controlados directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a partir de lo dispuesto en el presupuesto. Ello, pues conforme al artículo 2, fracción LIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se pueden realizar asignaciones de recursos federales previstos en el presupuesto de egresos de la Federación. Además, conforme al artículo 79 de la mencionada Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el presupuesto de egresos de la Federación y sujetándose en lo conducente a los artículos 75 a 78 de esa ley, se puede determinar la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que se otorguen a las entidades federativas, a los Municipios y en su caso, a los sectores social y privado.

Así, las entidades federativas, por conducto de sus Secretarías de Finanzas, pueden celebrar convenios de coordinación con la mencionada secretaria para recibir recursos con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero previsto en el anexo 20 del presupuesto de egresos de la Federación. Así, en términos de las atribuciones establecidas en el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestario, conducir el control presupuestario y desempeñarse como unidad responsable para el ejercicio de los recursos asignados a los programas contenidos en el ramo general 23 "Provisiones salariales y económicas". A su vez, los Ayuntamientos pueden realizar convenios de coordinación con el Gobierno del Estado para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencias en el ejercicio de los recursos federales con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión.

En el caso de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Constitución Política Local dispone, en su artículo 33, fracción XVI, inciso g), como facultad del Congreso del Estado autorizar a los Ayuntamientos la celebración de convenios de coordinación con Municipios de otras entidades federativas así como con el Estado.⁴³ La Ley Orgánica del Municipio Libre de la mencionada entidad,

⁴³ (Reformado, G.O. 3 de febrero de 2000

"**Artículo 33.** Son atribuciones del Congreso:

"...

"XVI. Autorizar, en su caso, a los Ayuntamientos:

"...

(Reformado, G.O. 23 de noviembre de 2017)

"g) La celebración de convenios de coordinación con Municipios de otras entidades federativas, así como con el Estado, en este último caso cuando tengan por objeto lo señalado en las fracciones III y X del artículo 71 de esta Constitución y aquellos por los que el Estado se haga cargo de

en su artículo 35, fracción XXII, señala como atribución de los Ayuntamientos celebrar, previo acuerdo de sus respectivos Cabildos, convenios de coordinación y asociación con otros Municipios o bien con el Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

En concordancia, el artículo 103 de la mencionada ley dispone que los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, a la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de Cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana.⁴⁴

Respecto a dicho fondo, el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/1440/2016, señaló lo siguiente:

algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."

⁴⁴ (Reformado primer párrafo, G.O. 9 de noviembre de 2016)

"Artículo 103. Los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de Cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

"I. Con Municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

"II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;

"III. Con el Estado o la Federación, para que se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones y tasas adicionales que aquellos establezcan en su favor;

"IV. Con el Estado o la Federación, para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a aquellos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"V. Con el Estado o la Federación, para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponda a los Municipios, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"VI. Con personas físicas o morales para la ejecución u operación de obras, o la prestación de servicios públicos municipales, cuando en virtud del convenio y sin afectar la calidad del servicio, se produzcan beneficios para el Municipio en los términos de esta ley;

"...

"Que en el SIAFEV, se advierten registro a favor del Municipio de Ixhuacán de los Reyes, pendientes de pago por la cantidad de \$4'203,500.00 (cuatro millones doscientos tres mil quinientos pesos 00/100 M.N.); dicha asignación de los recursos del Fortafin A se detallan a continuación:

Fondo	Monto	Fecha de registro
Fortafin A/16	\$1,198,499.70	07-sep-16
Fortafin A/16	\$3,005,001.10	07-sep-16
Total	\$4'203,500.70	

"...

"Asimismo, por lo que hace a los recursos de Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN B 2016), se advierten registros a favor del Municipio de Ixhuacán de los Reyes, pendientes de pago por la cantidad de \$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.); dicha asignación de los recursos del Fortafin B, se detallan a continuación:

Fondo	Fecha de registro	Monto
Fortafin B 16	25-oct-16	\$600,000.00
Fortafin B 16	25-oct-16	\$1'500,000.00
Total		\$2'100,000.00

"VII. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal o estatal. Para la realización de acciones conjuntas o para delegarles atribuciones en materia de preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección y mejoramiento del ambiente; o

"VIII. Con el Estado, para que éste asuma actividades o ejerza facultades en la jurisdicción del Municipio, ejecutando acciones conjuntas y atribuciones delegadas en materia catastral, como son la elaboración, mantenimiento y actualización del Catastro, dependiendo de la norma, asesoría y supervisión Estatal.

"(Adicionada, G.O. 17 de febrero de 2016)

"IX. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en relación con la ejecución de políticas y programas relacionados con la igualdad de género.

"Tratándose de convenios con otros Municipios de la entidad, sólo se requerirá el previo acuerdo entre sus respectivos Ayuntamientos, notificándolo al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente."

"Por lo que hace a las ministraciones realizadas al Municipio, derivados del FORTAFIN B-2016, se visualizan pagos en el SIAFEV, que a continuación se detallan:

Fondo	Monto	Fecha de registro
Fortafin B 16	\$900,000.00	20-dic-16
Fortafin B 16	\$1'801,500.30	22-dic-16

..."

Por tanto, se advierte que el tesorero local confesó la falta de pago tal como fue reclamado en la demanda. De esta forma, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los recursos señalados y se condena su pago, así como los intereses que se generen hasta el mismo.

Respecto al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (**FORTAFIN A 2016**), deberá entregarse la cantidad de **\$6'005,001.00** (seis millones cinco mil un pesos 00/100 M.N.), pues el poder demandado no aportó prueba alguna que acreditara la entrega parcial de los recursos a la parte actora y, del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), la cantidad de **\$2,100,000.00** (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), en virtud de que acreditó haber ministrado la cantidad de **\$900,000.00** (novecientos mil pesos 00/100 M.N.)⁴⁵ al Municipio actor, sin que pase inadvertido que el Poder Ejecutivo Local manifestó que también ministró la cantidad de **\$1'801,500.30** (un millón ochocientos un mil quinientos pesos 30/100 M.N.), pues del comprobante de operación que exhibió como prueba⁴⁶ no se advierte el rubro o concepto de la transacción, por tanto, dicha cuestión no da el alcance para desvirtuar la omisión que se le atribuye.

Ahora bien, tomando en cuenta que la cantidad de **\$900,000.00** novecientos mil pesos 00/100 M.N.) antes señalada respecto del pago al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), se realizó hasta el **veinte de diciembre de dos mil dieciséis**, es decir, con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda –cuatro de noviembre de dos mil dieciséis–, también se condena al pago de **intereses** generados con motivo la dicha entrega tardía.

⁴⁵ Foja 170 del expediente principal.

⁴⁶ Ibídem, foja 171.

Análisis respecto al FIS MDF

Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FIS MDF**) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,⁴⁷ establece que los estados deberán entregar a

⁴⁷ **Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:"

Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

Luego entonces, el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, en el citado oficio TES/1440/2016, señaló la siguiente información respecto a dicho fondo:

"...

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan:

Fondo	Monto	fecha de registro
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$912,345.28
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$912,346.28
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$912,345.28

..."

Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, que ascienden a la cantidad de **\$2'737,036.84** (dos millones setecientos treinta y siete mil treinta y seis pesos 84/100 M.N.), así como los intereses generados hasta su total entrega. **Lo anterior, tomando en cuenta la sumatoria de las cantidades que fueron reconocidas en el oficio de mérito.**

"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

Análisis respecto al FORTAMUNDF

Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37 y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal,⁴⁸ establecen que se enterará mensualmente por partes iguales

⁴⁸ **Artículo 36.** El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y

"b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal de que se trate las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

Así, por lo que corresponde al acto impugnado consistente en la omisión de entrega de los recursos de dicho fondo, la autoridad demandada acreditó la totalidad de las ministraciones hechas al Municipio actor, mediante oficio TES/1440/2016, de la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

"Para el caso de las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUN-DF), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, cubiertas en su totalidad, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del D.F	Monto	fecha de pago
Pago No: 1 Mes enero/2016	\$ 480,969.00	29-ene-16
Pago No: 2 Mes febrero/2016	\$ 480,969.00	29-feb-16
Pago No: 3 Mes marzo/2016	\$ 465,575.00	04-abr-16
Pago No: 4 Mes abril/2016	\$ 473,549.00	29-abr-16
Pago No: 5 Mes mayo/2016	\$ 480,969.00	13-jun-16
Pago No: 6 Mes junio/2016	\$ 480,969.00	30-jun-16
Pago No: 7 Mes julio/2016	\$ 480,969.00	29-jul-16
Pago No: 8 Mes agosto/2016	\$ 473,519.00	31-ago-16
Pago No: 9 Mes septiembre/2016	\$ 473,635.00	06-oct-16
Pago No: 10 Mes octubre/2016	\$ 480,969.00	10-nov-16

Pago No: 11 Mes noviembre/2016	\$ 473,506.00	7-dic-16
Pago No: 12 Mes diciembre/2016	\$ 480,964.00	13-dic-16

No obstante lo anterior, se advierte que la entrega de los recursos relativos al mes de octubre de dos mil dieciséis, se efectuó el diez de noviembre del mismo año, es decir, de manera extemporánea conforme al calendario de pagos correspondiente (cuatro de noviembre de la misma anualidad), por tanto, se deben pagar los intereses que se generaron con motivo de la entrega tardía.

Análisis de los recursos provenientes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/998

Por otra parte, en su demanda, el Municipio también reclamó la falta de entrega de los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F-998 (del cual forma parte dicho Municipio), por concepto de remanentes relativos al dos mil dieciséis, que asciende a la cantidad de **\$1'293,985.47** (un millón doscientos noventa y tres mil novecientos ochenta y cinco pesos 47/100 M.N.).

Si bien se advierte que ese rubro no se relaciona con la falta de pago de ciertas aportaciones o participaciones federales que ya han sido materia de asuntos en esta Suprema Corte, se estima que la omisión de entrega del aludido monto al Municipio actor actualiza una violación a los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo de los recursos públicos, pues el rubro de bursatilización reclamado se refiere a los remanentes que conforman el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998, los cuales son parte de la hacienda municipal (pues el fideicomiso afectó participaciones del Municipio sobre un entonces impuesto federal y ahora lo hace respecto de participaciones federales) y los actos omisivos de la autoridad demandada impiden al actor precisamente hacer uso de esos recursos económicos.

Al respecto, es un hecho notorio que el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998 tiene su antecedente en la autorización que otorgó la LXI Legislatura del Congreso de Veracruz para que el Poder Ejecutivo y los Municipios de la entidad federativa constituyeran un fideicomiso bursátil irrevocable para la emisión y colocación de valores en el mercado hasta por el equivalente a \$1'500,000.000 (mil quinientos millones de pesos 00/100 M.N.), cuya fuente de pago fueran las obligaciones derivadas o relacio-

nadas con la emisión y colocación de los instrumentos bursátiles provenientes de la recaudación del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos en Veracruz,⁴⁹ en términos del artículo 15⁵⁰ de la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de junio de dos mil ocho.⁵¹

Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que, el cinco de diciembre de dos mil ocho,⁵² se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998⁵³ entre el Gobierno del Estado,

⁴⁹ Cabe resaltar que, originalmente, el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos era de carácter federal. Empero, mediante reforma de 21 de diciembre de 2007, la respectiva Ley Federal del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos quedó abrogada con una *vacatio legis* al 1 de enero de 2012. En el artículo cuarto transitorio de esa modificación se dijo: "*En caso de que, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior las entidades federativas establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abroga, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate.*". Consecuentemente, dado que el artículo 16 de esa ley federal establecía la posibilidad de que las Entidades Federativas puedan establecer contribuciones locales o municipales sobre la tenencia o uso de vehículos, la reforma abrogatoria dio pie a que ese impuesto pasara a la jurisdicción de las entidades federativas.

⁵⁰ "**Artículo 15.** El Estado **participará a los Municipios el 20% de la recaudación** que efectúe la secretaría por concepto del **impuesto sobre tenencia o uso de vehículos**, sin incluir los accesorios. Las participaciones sobre dicho concepto serán distribuidas mediante la aplicación de los factores establecidos en la siguiente tabla: ..."

⁵¹ No hay que pasar por alto que, previo a la citada de 21 de diciembre de 2007, el artículo 16-A de la aludida ley del impuesto sobre tenencia preveía la posibilidad de que las entidades federativas celebren (con el Gobierno Federal) convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto. Es por ello que, el 10 de octubre de 2006, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2007 y en la Gaceta Oficial, Número Extraordinario 25, el 23 de enero de 2007. En la Cláusula Segunda, fracción V, de dicho convenio, las partes convinieron en coordinarse en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves. En su cláusula decimotercera se estableció, entre otras cuestiones pactadas, que la administración de este impuesto será ejercida por el Estado de Veracruz. La cláusula decimonovena, fracción IX, del mismo instrumento legal, establece que por administrarlo, el Estado de Veracruz percibirá como incentivo el 100% de la recaudación del impuesto y sus accesorios, que se obtengan en su territorio. Por su parte, la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave establece, en su artículo 15, que el Estado participará a los Municipios el 20% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

⁵² Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

⁵³ El veintitrés de junio de dos mil trece, se firmó el primer convenio modificatorio con relación al Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F/998, en la que se explicó que el veinticinco de enero de dos mil trece, la Asamblea General de Tenedores de los Certificados Bursátiles acordó, entre varios aspectos (antecedente V), autorizar al fiduciario a entregar las cantidades remanentes en forma semestral en cada fecha de pago y autorizar que, en el momento

a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y los Municipios de esa entidad, como fideicomitentes (incluido el Municipio de Ixhuacán de los Reyes), y Deutsche Bank México como fiduciario, en el cual se estipuló, entre otras cuestiones, que como patrimonio del fideicomiso, se afectarían los ingresos que le corresponden a cada Municipio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos conforme a la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, del impuesto local que sustituyera a dicho impuesto y, en su caso, las participaciones federales que correspondan al Municipio en términos de cualquier normatividad aplicable.⁵⁴ Ello, de forma que dichos ingresos sirvieran como fuente de pago de los certificados bursátiles fiduciarios que emitiera el fideicomiso.

Bajo ese contexto, esta Primera Sala llega a la convicción de que se acredita la existencia de una obligación de hacer y el incumplimiento de la misma por parte de la autoridad demandada, a partir, en primer lugar, de lo relatado en torno a la concurrencia del citado fideicomiso y, en segundo lugar, a que el poder demandado fue omiso en acreditar el pago correspondiente al Municipio actor.

Consecuentemente, conforme a las cargas de la prueba en una controversia constitucional descritas en párrafos previos, esta Primera Sala estima que la autoridad demandada no aportó elementos de convicción para acreditar que realizó las transferencias respectivas al Municipio actor; de ahí que, se condena a la entrega de **\$1'293,985.47** (un millón doscientos noventa y tres mil novecientos ochenta y cinco pesos 47/100 M.N.), así como de los respectivos intereses a favor del Municipio en términos de lo expuesto en el apartado de efectos.

De esta forma, la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos no han sido entregados al Municipio actor. Esta Primera Sala no pasa por alto que, al final de cuentas, los montos de dinero cuya omisión de entrega se demandan derivan de remanentes de la afectación de

que se lleven a cabo varias de las modificaciones acordadas se desactive el evento preventivo activado en esa fecha conforme al fideicomiso, liberando los remanentes restantes en el fideicomiso a los fideicomitentes municipales.

⁵⁴ En el clausulado del fideicomiso se dispuso que las cantidades remanentes serían entregados al fideicomisario en segundo lugar (punto 3.1.c.), a fin de ser distribuidas entre los fideicomitentes municipales en el porcentaje que les correspondiera conforme a los porcentajes de distribución previstos en un anexo o conforme a lo que establezca la ley.

recursos públicos sujetos a un contrato de fideicomiso; no obstante, se insiste, justo porque están relacionados con la afectación que se hizo de recursos que le corresponden a los Municipios conforme a la ley, a esos remanentes se les debe de considerar sustantivamente como un rendimiento de un recurso propio y, por ende, forman parte de la hacienda municipal y deben garantizarse conforme a los principios citados del artículo 115, fracción IV, constitucional.

Además, el Gobierno del Estado de Veracruz funciona como un intermediario para la entrega de estos recursos, por lo que la controversia constitucional **se vuelve el único mecanismo para proteger la integridad de la hacienda municipal del Municipio actor ante la falta de entrega**. Ello, pues lo reclamado no se trata de aspectos formales de cumplimiento o no del contrato de fideicomiso del que son parte el Estado y el Municipio actor, sino que el acto negativo que en realidad se cuestiona es el indebido actuar por parte de un ente público (el Poder Ejecutivo) al conservar recursos del Municipio actor que no le corresponden.

Así, en el contexto del sistema financiero municipal tiene que tomarse en cuenta que, cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁵⁵ de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 46/2004, "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL

⁵⁵ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.¹⁵⁶

NOVENO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos del Fondo para el Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (**FORTAFIN A 2016**), por la cantidad de **\$6'005,001.00** (seis millones cinco mil un pesos 00/100 M.N.); del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), la cantidad de **\$2'100,000.00** (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.); respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, que ascienden a la cantidad de **\$2'737,036.84** (dos millones setecientos treinta y siete mil treinta y seis pesos 84/100 M.N.) y por cuanto hace al rubro de bursatilización, un total de **\$1'293,985.47** (un millón doscientos noventa y tres mil novecientos ochenta y cinco pesos 47/100 M.N.).

⁵⁶ Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado, los que deberán contabilizarse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, **incluyendo los generados con motivo de la entrega tardía** de la cantidad de **\$900,000.00** (novecientos mil pesos M.N.), por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión B (**FORTAFIN B 2016**), que realizó hasta el **veinte de diciembre de dos mil dieciséis** y **del mes de octubre de dos mil dieciséis**, relativo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**), que se entregó hasta el **diez de noviembre de dos mil dieciséis**.

Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISMDF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

b) Respecto al FortamunDF, se deben pagar los intereses que se generaron desde el cuatro al diez de noviembre de dos mil dieciséis.

c) En cuanto a los recursos derivados del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A y B (FORTAFIN A 2016 y FORTAFIN B 2016) y los remanentes de bursatilización del fideicomiso F-998, el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes a la entrega de los recursos por parte de la Federación al Ejecutivo Estatal, al ser, por analogía, el plazo límite del Ejecutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo a las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, se puntualiza que en caso que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto la autoridad demandada Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del considerando sexto de esta sentencia.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos del considerando noveno de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, se reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P/J. 27/96, P/J. 31/96, P/J. 113/2010 y I.3o.C.26 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos III, junio de 1996, páginas 57 y 392; XXXIII, enero de 2011, página 2716, y Décima Época, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, página 1996, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 137/2016, promovida por el Municipio de Ixhuacán de los Reyes, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El Municipio de Ixhuacán de los Reyes, Veracruz, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de la entidad, demandando la omisión de entregar (i) las participaciones federales relativas a los ejercicios fiscales de 2014 y 2015; (ii) los fondos correspondientes al (FORTAFIN-A) y (FORTAFIN-B), ambos del año 2016; (iii) los fondos correspondientes al (FISMDF), (FORTAMUNDF); y, (iv) la bursatilización.

En sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó parcialmente fundada la controversia constitucional citada al rubro, ordenado el pago de los recursos correspondientes al (FORTAFIN-A) y (FORTAFIN-B) de 2016; (FISMDF) correspondientes a agosto, septiembre y

octubre de 2016 y la bursatilización del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998.

Presento este voto concurrente en virtud de que considero que en cuanto a la omisión de pago del rubro de bursatilización debió sobreseerse por inexistencia del acto reclamado,¹ debido a que en las pruebas que acompañan el escrito de demanda y de contestación no se hace alusión a la fuente de la que provienen dichos recursos y por ende no existen elementos que acrediten la omisión que se le causa a la autoridad demandada; todo lo anterior, en congruencia con otros precedentes de esta Primera Sala.²

Por otro lado, el contenido del tercer considerando, denominado "certeza de los actos reclamados", tuvo que haberse integrado en el estudio de fondo, toda vez que para calificar la certeza de dichos actos, deben tomarse en cuenta tanto los considerandos previos de legitimación, oportunidad, causas de improcedencia, así como las pruebas rendidas por las partes.

Por lo que hace a las causas de improcedencia, el fallo no hizo debida contestación a la segunda causa invocada por el Poder Ejecutivo local, en cuanto a la inexistencia de los actos reclamados, consistentes en la omisión de entrega de las participaciones de los ejercicios fiscales de 2014 y 2015. En la contestación de dicha causal, debió declararlas como infundada y hacer el análisis relativo en el estudio de fondo, ya que, el determinar la existencia de los actos impugnados es una cuestión que corresponde al fondo del asunto; así lo sostuvo esta Sala en las controversias constitucionales 184/2016 y 162/2016.³

Ahora bien, en cuanto al estudio de fondo, el falló debió establecer la fecha exacta en la que los fondos correspondientes al (FORTAFIN-B) 2016, debieron de ser ministrados al Municipio actor, con el fin de que hubiese certeza del retraso de pago para el cálculo de intereses.

Al respecto, se advierte que mediante el oficio TES/1440/2016,⁴ la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transfirió al Gobierno del Estado de Veracruz, la cantidad de \$407'787,871.47 con el rubro: "Fortalecimiento Financiero para Inversión B 2016 -(FORTAFIN) 2016", el día diecisiete de octubre de dos mil dieciséis, y ministró al Municipio actor la parcialidad de \$900,000.00 –del total de \$3'000,000.00–, el veinte de diciembre de dos mil dieciséis.⁵

¹ Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto material de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último;..."

² Controversias constitucionales 140/2016, resuelta por unanimidad de la Primera Sala el 4 de julio de 2018, ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena; y 144/2016, resuelta por unanimidad de la Primera Sala el 15 de agosto de 2018, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

³ Aprobadas por unanimidad de la Primera Sala el 11 de abril de 2018, ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

⁴ Fojas 160 a 163 del cuaderno principal.

⁵ Foja 170 del cuaderno principal.

Considero que el fallo debió precisar que conforme a lo dispuesto al artículo 6o., párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal,⁶ y a lo resuelto en la controversia constitucional 96/2012,⁷ el Poder demandado debió de haber ministrado al Municipio actor los fondos correspondientes en los cinco días posteriores a haberlos recibido, es decir tenía como fecha límite el día veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, lo cual se traduce en que hubo un atraso en la entrega de aproximadamente dos meses.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la controversia constitucional 137/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Ixhuacán de los Reyes del Estado de Veracruz.

En la sesión del cinco de septiembre de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 137/2016, en la que el Municipio de Ixhuacán, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó de entre otras autoridades al Poder Ejecutivo de la Entidad, la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUNDF), por cierta cantidad en monetario del ejercicio dos mil dieciséis, el Fondo 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.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos, lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.¹

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros al Fondo 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 y al pago de la cantidad que corresponda por la entrega retrasada del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUNDF), más el correspondiente pago de intereses.

⁶ "Artículo 6o. ...

"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 estable 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."

⁷ Resuelta por unanimidad de la Primera Sala el 23 de abril de 2013, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹ En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mana y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación, se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia 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.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del (FISMDF) y del pago de intereses por la demora en la entrega de los recursos del (FORTAMUNDF), porque estas impugnaciones, se hicieron de manera oportuna. Asimismo comparto la condena al pago de los intereses respectivos. Cabe destacar que respecto al (FORTAMUNDF), en mi opinión debieron haberse precisado los meses que se impugnaban de este fondo y no quedarse solamente con la cantidad líquida demandada, ello para que a partir del conocimiento de los meses se pudiera determinar la oportunidad en su impugnación de acuerdo con el calendario de pagos, lo que se omite en la resolución.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del (FISMDF), por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el cuatro de noviembre siguiente, después del veinticinco de octubre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio fueron el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre, por lo que es evidente su extemporaneidad.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión, respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUATLÁN DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUATLÁN DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUATLÁN DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUATLÁN DE MADERO POR

PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE IXHUATLÁN DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUATLÁN DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXHUATLÁN DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 1/2017. MUNICIPIO DE IXHUATLÁN DE MADERO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 13 DE JUNIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ SE RESERVARON SU DERECHO A FORMULAR SENDOS VOTOS CONCURRENTES. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el dos de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Gregorio San Juan Velazco**, en su carácter de síndico único y representante legal del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en contra de las autoridades y actos siguientes:

Entidad, poder u órgano demandado:

- El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- El secretario de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- El director general de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- El director de cuenta pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- La Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

"1). De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, por concepto de ramo 033, y en lo particular al: Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2016, FISM-DF:

"– \$8'590,178.20 (Ocho Millones quinientos noventa mil ciento setenta y ocho pesos 20/100 M.N.) correspondiente al mes de agosto de la presente anualidad.

"– \$8'590,178.20 (Ocho Millones quinientos noventa mil ciento setenta y ocho pesos 20/100 M.N.) correspondiente al mes de agosto de la presente anualidad.

"– \$8'590,178.20 (Ocho Millones quinientos noventa mil ciento setenta y ocho pesos 20/100 M.N.) correspondiente al mes de octubre de la presente anualidad.

"Sumando un importe total de este fondo por la cantidad de \$25'770.534.00 (Veinticinco millones setecientos setenta mil quinientos treinta y cuatro pesos 00/100 M.N.) retenidos mismos que ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que las autoridades responsables no dieron cumplimiento al calendario de pagos de los fondos federales del ramo 033 que le fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz, en fecha veintinueve (29) del mes de enero del año dos mil dieciséis.

"2. 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 se han retenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del fondo por el concepto de ramo 33, las cuales quedaron precisadas en el punto inmediato anterior."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señala que:

1. El decreto del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de noviembre de dos mil quince, en su artículo 3, en relación con los anexos correspondientes, autoriza los recursos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

2. Al Municipio de Ixhuatlán de Madero, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se le asignó por concepto de dicho fondo, la cantidad de ocho millones quinientos noventa mil ciento setenta y ocho pesos mensuales.

3. Las cantidades correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, ya fueron entregados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado de Veracruz.

4. Conforme al artículo 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios, por conducto de los Estados, quienes dentro de los cinco días siguientes a aquel en que las reciban, deberán entregarlas a los Municipios, so pena de pagar interés por la mora.

5. Hasta enero de dos mil diecisiete –cuando se presentó la demanda–, el Gobierno del Estado de Veracruz no había entregado las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dicha anualidad, las cuales suman veinticinco millones setecientos setenta mil quinientos treinta y cuatro pesos.

6. Desde finales de noviembre de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, a través del presidente municipal, hizo requerimientos vía telefónica a la Secretaría de Finanzas, específicamente, al Departamento de Caja, a efecto de que pagaran dichas cantidades.

7. El treinta de noviembre de dos mil dieciséis, el Departamento de Caja de la Secretaría de Finanzas del Estado informó, al Ayuntamiento que dichos pagos serían retenidos por órdenes del titular de dicha dependencia.

8. Estas retenciones afectan el derecho humano de los habitantes del Municipio al desarrollo social e impide el normal funcionamiento de la hacienda municipal.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de validez, la parte actora expuso las siguientes consideraciones:

a) Se vulnera en su perjuicio el régimen de libre administración hacendaria y el principio de integridad de sus recursos económicos, contenidos en el artículo 115 de la Constitución, toda vez que el Gobierno del Estado de Veracruz no ha entregado las participaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, sin que exista fundamento legal que lo justifique.

b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido diversas garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendientes al fortalecimiento de su autonomía, como los principios de libre administración hacendaria, ejercicio directo de los recursos, integridad de los recursos y reserva de ingresos; y las facultades de percibir las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, proponer a las Legislaturas Locales

las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y de proponer sus leyes de ingresos.

c) Conforme al marco señalado, la participación federal –como lo es el Fondo retenido–, está sujeta a un régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación debe llevarse a cabo, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Ayuntamientos, situación que en la especie no ocurre y, por ende, causa agravio.

d) Así, en los fondos de aportaciones, el papel de los Estados es de mediación, de control y de supervisión en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

e) En ese sentido, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, determina que las participaciones federales no pueden estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones, en los términos y condiciones establecidos en el propio ordenamiento federal.

f) De ese modo, existen casos de excepción en los que resulta válida la retención de las participaciones federales que le corresponden a los Municipios; y, en ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que puede darse cuando:

a. Se destinen al pago de obligaciones contraídas por los Municipios, previa autorización de las legislaturas locales e inscripción en el registro correspondiente.

b. Exista la voluntad manifiesta del Municipio para destinarlos a un fin determinado.

g) Sin embargo, en el caso no se da ninguna de las hipótesis señaladas, por lo que resulta ilegal la retención que se impugna del Estado de Veracruz, ya que viola el sistema federal de coordinación fiscal y los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos.

h) El principio de libre administración de la hacienda municipal, busca fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, permitiéndoles tener la libre disposición y aplicación de los recursos que integran la hacienda municipal, para satisfacer sus necesidades, en el entendido de que son ellos quienes las conocen de mejor manera; así lo establece en la tesis de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN

FEDERAL)". Dentro de la hacienda municipal se encuentran las participaciones federales, por lo que los Estados violan el principio de mérito cuando imponen alguna restricción a las mismas; sirve de apoyo la tesis de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA."

i) En cuanto al principio de integridad de los recursos, se garantiza que los Municipios reciban en forma puntual, efectiva y completa los recursos que les deben ser transferidos por la Federación, a efecto de que estén en condiciones de cumplir sus obligaciones constitucionales. Sirve de apoyo la tesis de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

j) Por tanto, el Estado de Veracruz al retener los fondos de aportaciones respecto de los que sólo tiene facultades de mediación administrativa, viola los principios antes referidos y el sistema federal de coordinación fiscal.

k) De conformidad con las fracciones IV, V y VI del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, debe determinarse la invalidez de la retención impugnada, al no existir facultades que autoricen a la autoridad estatal para llevarla a cabo, y ordenarse la entrega inmediata de las cantidades retenidas más el pago de los intereses generados.

l) Debe declararse la invalidez de los actos impugnados, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, a efecto de que: i) se paguen los intereses devengados al Municipio actor con motivo del retardo en la entrega de las participaciones federales correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil diecisiete, así como los intereses que se sigan devengado hasta que se haga la entrega puntual de las participaciones; y que ii) se condene a la autoridad demandada a entregar las futuras participaciones dentro del plazo establecido en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 1o., 4o., 8o., 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de cinco de enero de dos mil diecisiete, el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional, bajo el expediente 1/2017; asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.

Mediante proveído de la misma fecha, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, ordenó emplazarlos, requiriéndolos para que, al momento de formular su contestación, enviaran a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; no tuvo como demandados al Secretario, director general de Contabilidad Gubernamental y director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Estado, así como a la Contaduría Mayor de Hacienda, al tratarse de dependencias subordinadas, respectivamente, a dichos poderes; asimismo se ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que emitiera la opinión que le corresponde, y mandó formar cuaderno incidental, a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada.¹

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:²

I. En el apartado que denominó oportunidad, señaló que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. Con relación a los hechos indicó que son parcialmente ciertos, por cuanto hace a la expedición y publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis, en el cual se contempla la asignación de recursos para diferentes fondos y rubros destinados a los Municipios del país, entre ellos, los del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Sin embargo, en cuanto a los requerimientos formulados a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, con el propósito de que se pagaran las cantidades correspondientes de las participaciones federales reclamadas, no los afirmó ni negó, al considerar que no eran propios de la administración que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciséis.

¹ Fojas 107 a 109 del expediente principal.

² *Ibíd.*, fojas 150 a 156.

No hizo referencia a las demás manifestaciones del actor, por no constituir propiamente hechos, sino consideraciones jurídicas que este Tribunal debe resolver.

III. En el apartado de causas de improcedencia adujo lo siguiente:

A) Prescripción.

Que en relación a los actos que se impugnan estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto y de su ejecución.

Al respecto, señala que el actor reclama, el retraso en la entrega de las participaciones correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; por lo que, se tiene que el plazo establecido transcurrió en exceso.

Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y éstos a su vez, se encuentran obligados por dicho ordenamiento a realizar la entrega a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

De manera que, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes, una vez que el Estado recibiera los recursos de marras, es decir, a partir del día siguiente al en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal, para realizar la entrega al Municipio, y si no lo hizo, ello no le causa agravio en su perjuicio, por una invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario, constituye la prescripción de un derecho. Aunado a que, del contenido del escrito de demanda se desprende que el representante del Municipio, revela que es de su pleno conocimiento la calendarización preestablecida, para la entrega de los recursos federales que reclama.

Además aclara que la administración de su gobierno, inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que niega los actos que reclama el Municipio actor, por no ser propios; ello sin que sea obstáculo, que al tratarse de actos al Municipio actor le corresponda no sólo probarlos, sino además, ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, aduce que si bien el artículo 31 de la ley de la materia, declara admisible la prueba de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

B) Inexistencia del acto reclamado.

Que con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria, hace valer la causa de improcedencia consistente en la inexistencia del acto, en virtud de que, en modo alguno la parte actora ha acreditado que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis, no se encuentra regularizando las entregas de las participaciones que le corresponden a la parte demandante, sino por el contrario, la administración que encabeza ha llevado a cabo acciones tendentes a dar cumplimiento en tiempo y forma las obligaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

C) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

Lo anterior, en cuanto a que el pago de intereses a que alude el Municipio actor se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, y no en la Constitución. De manera que resulta aplicable al caso concreto el artículo 5o. de esta última, que establece que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley.

En este sentido, se afirma que no existe afectación alguna a la espera de competencias del Municipio actor y, en su caso, de existir violación en relación con su derecho de recibir el pago de intereses, en modo alguno implicaría una violación directa e inmediata a la Constitución Federal. De modo que, la excepción al principio de definitividad establecido en el artículo 19 fracción VI, de la ley reglamentaria no se actualiza, quedando obligado el promovente a agotar la vía correspondiente.³

³ Al respecto, se cita la Jurisprudencia P./J. 136/2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.". Con datos de localización: jurisprudencia, Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XV, enero de 2002, página 917.

Por último, solicita que este Alto Tribunal analice de oficio las causales de improcedencia que pudieren actualizarse en el presente asunto, con fundamento en el artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria.⁴

SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Veracruz. María Eliza Manterola Sañz, en su carácter de diputada presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda refirió que:⁵

I. Con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, debe sobreseerse, respecto de dicho Congreso, en virtud de que no existe dentro de su estructura orgánica, el órgano señalado como responsable denominado Contaduría Mayor de Hacienda; asimismo, no tiene el carácter de demandado de conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria, dado que no participó ni intervino en los actos reclamados.

II. En cuanto a los antecedentes señalados en la demanda, no los negaba ni afirmaba por no serle propios.

III. Respecto de los conceptos de invalidez, reconoce la autonomía de los Ayuntamientos, su personalidad jurídica y la forma en que manejan su patrimonio, por lo que dicho Congreso sólo puede aprobar la forma en que se designarán las participaciones federales, pero nunca retenerlas.

OCTAVO.—Opinión del Procurador General de la República. El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

NOVENO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el veintidós de mayo de dos mil diecisiete, tuvo verificativo, la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvo-

⁴ Al respecto, se cita la Jurisprudencia P./J. 31/96, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.". Con datos de localización: jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo III, junio de 1996, página 392.

⁵ Fojas 198 a 201 del expediente principal.

ron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, y con relación a los alegatos se indicó que las partes no habían formulado; y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la Ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos reclamados, señaló como tales lo siguiente:

"1). De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, por concepto de

ramo 033, y en lo particular al: Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2016, FISM-DF:

"– \$8.590,178.20 (Ocho Millones quinientos noventa mil ciento setenta y ocho pesos 20/100 M.N.) correspondiente al mes de agosto de la presente anualidad.

"– \$8.590,178.20 (Ocho Millones quinientos noventa mil ciento setenta y ocho pesos 20/100 M.N.) correspondiente al mes de agosto de la presente anualidad.

"– \$8.590,178.20 (Ocho Millones quinientos noventa mil ciento setenta y ocho pesos 20/100 M.N.) correspondiente al mes de octubre de la presente anualidad.

"Sumando un importe total de este fondo por la cantidad de \$25'770.534.00 (Veinticinco millones setecientos setenta mil quinientos treinta y cuatro pesos 00/100 M.N.) retenidos mismos que ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que las autoridades responsables no dieron cumplimiento al calendario de pagos de los fondos federales del ramo 033 que le fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz, en fecha veintinueve (29) del mes de enero del año dos mil dieciséis.

"2. 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 se han retenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del fondo por el concepto de ramo 33, las cuales quedaron precisadas en el punto inmediato anterior."

Valorando este texto, transcrito con el resto de la demanda, se estima que si bien el Municipio actor refirió que estaba en contra de las instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones llevadas a cabo para la indebida retención de ciertos recursos públicos, advirtiendo la causa de pedir, se llega a la conclusión que lo que realmente reclamó no fueron actos específicos de descuento o retención, sino la omisión en la entrega de los recursos mencionados.

Primero, porque el Municipio actor, recurrentemente, pone de manifiesto no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la

presentación de su demanda, la entrega de los mismos y, segundo, debido a que el motivo principal para la presentación de la demanda es precisamente la ausencia de pago de esos recursos.

Así las cosas, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se considera que los actos impugnados en la presente controversia son:

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, por un total de **\$25'770.534.00** (Veinticinco millones setecientos setenta mil quinientos treinta y cuatro 00/100 M.N).

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁶ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él, como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al ejecutivo estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,⁷ tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido, entre actos positivos y omisiones.

⁷ Tesis: P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUELLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

En la controversia constitucional 5/2004,⁸ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁹ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 20/2005¹⁰ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del oficio SFA/0442/04, de veintisiete de enero de dos mil cinco, suscrito por el Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.¹¹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011¹² se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones.¹³ El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos. En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012¹⁴ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹⁵ En la sentencia se les

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁹ Foja 28 de la sentencia.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

¹¹ Foja 49 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala, el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹³ Foja 20 de la sentencia.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala, el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵ Foja 35 de la sentencia.

consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014¹⁶ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que, debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹⁷

En la controversia constitucional 78/2014¹⁸ el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁹

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.²⁰ Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

¹⁶ Resuelta por la Primera Sala, el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁷ Foja 29 de la sentencia.

¹⁸ Resuelta por la Primera Sala, el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁹ Foja 18 de la sentencia.

²⁰ Foja 22 de la sentencia.

En la controversia constitucional 73/2015²¹ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,²² promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales, respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto Tesorero Municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²³ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²⁴

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

²¹ Resuelta por la Primera Sala, el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

²² Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²³ Foja 45 de la sentencia.

²⁴ Foja 51 de la sentencia.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será 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.²⁵ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento, mientras subsistan.

En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es oportuno, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, por un total de **\$25'770.534.00** (Veinticinco millones setecientos setenta mil quinientos treinta y cuatro 00/100 M.N).

CUARTO.—**Legitimación Activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"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."

²⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 21. 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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

"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..."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Gregorio San Juan Velazco, en su carácter de síndico único y representante legal, del Municipio de Ixhuatlán de Madero, Estado de Veracruz, quien acredita su personalidad con copias certificadas expedidas por el secretario del Ayuntamiento representado, de la Constancia de Mayoría expedida por el Consejo Municipal de Ixhuatlán de Madero, Estado de Veracruz²⁶ y de la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 006, del tres de enero de dos mil catorce, relativa a la relación de ediles que integrarán los Ayuntamientos del Estado de Veracruz.²⁷

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,²⁸ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Ixhuatlán de Madero, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello

²⁶ Foja 34 del expediente principal.

²⁷ *Ibidem*, fojas 38 y 39.

aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

QUINTO.—**Legitimación Pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

María Eliza Manterola Sainz dio contestación a la demanda, en representación del Poder Legislativo del Estado, lo que se tiene por acreditado, al ser un hecho notorio en los autos de los expedientes de las controversias constitucionales 118/2016, 137/2016 y 149/2016.

No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que en el caso procede decretar el sobreseimiento, respecto de este Poder, toda vez que no puede tener la naturaleza de demandado al no haber participado de forma alguna en las omisiones que el Municipio impugna y, por ende, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la controversia constitucional.

En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,²⁹ y 10, fracción II, a contrario sensu,³⁰ de la ley reglamentaria de la materia se desprende que la controversia constitucional será improcedente, cuando la causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquélla relativa a la falta de carácter de poder demandado, cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

En ese sentido, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo en las omisiones reclamadas ni que, por cuestiones inherentes a su competencia, ha incurrido en la conducta que se le imputa, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la presente instancia. Por lo tanto, procede decretar, el **sobreseimiento** de la controversia, respecto a dicho poder,

²⁸ "Artículo 36. (sic) Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."

²⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

³⁰ "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."

en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,³¹ ante la falta de legitimación pasiva.

Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA,"³² la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

Por otra parte, Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la Constancia de Mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.³³

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

" ...

³¹ **"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."

³² Texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10. fracción I. de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria." Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

³³ Foja 157 del expediente en que se actúa.

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal; ..."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

SEXTO.—Causas de improcedencia. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce tres causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia, prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la inexistencia de los actos impugnados. Finalmente, refiere que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en tanto el Municipio no agotó la vía legal previa para la impugnación de intereses derivados de las omisiones de pago impugnadas.

Esta Primera Sala, ya se ha pronunciado respecto de las primeras dos causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el considerando de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida, fue contestada al fijar los actos impugnados, determinando aquéllos respecto de los que versará el estudio de fondo. Por lo anterior, se tienen por desestimadas.

Finalmente, la última causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,³⁴ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que, dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto el principio de definitividad en la controversia constitucional, sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino viola-

³⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

ciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Ixhuatlán de Madero, Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión, el criterio resumido en la tesis P/J. 136/2001, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."³⁵

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es, si la autoridad demandada—Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave— ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub—apartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencias aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

³⁵ Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³⁶ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³⁷

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

b) El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las

³⁶ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 Paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

³⁷ Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el poder reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

d) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³⁸

Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³⁹

³⁸ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis: P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)," y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, en las páginas 515 y 514, respectivamente.

³⁹ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido, el **principio de integridad de los recursos federales**, destinados a los Municipios⁴⁰, el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor, el pago de los intereses correspondientes.

En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que, no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo**, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deudora, está obligado a pagar intereses.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales, a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece, respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:⁴¹

por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

⁴⁰ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

⁴¹ **"Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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."

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.⁴²

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios, por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3o. de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos, respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También, deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal, también establece para cada uno de los fondos que integran dicho

⁴² En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días, previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.⁴³

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor constituyen:

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, por un total de **\$25'770.534.00** (veinticinco millones setecientos setenta mil quinientos treinta y cuatro 00/100 M.N.).

Análisis respecto al FISM-DF

Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con los artículos 33 y 35,⁴⁴ establece que los Estados deberán

⁴³ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

⁴⁴ **Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

Luego entonces, el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, mediante oficio TES/675/2017, de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, señaló la siguiente información respecto a dicho fondo:

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:..."

"Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

"... 2) En referencia a los recursos correspondientes, al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	FECHA DE PAGO	MONTO
FONDO INFRAESTRUCTURA (ENERO-2016)	18-feb-2016	\$8'590,178.00
FONDO INFRAESTRUCTURA (FEBRERO 2016)	23-mar-2016	\$8'590,178.00
FONDO INFRAESTRUCTURA (MARZO 2016)	29-abr-2016	\$8'590,178.00
FONDO INFRAESTRUCTURA (ABRIL 2016)	31-may-2016	\$8'590,178.00
FONDO INFRAESTRUCTURA (MAYO 2016)	30-jun-2016	\$8'590,178.00
FONDO INFRAESTRUCTURA (JUNIO 2016)	01-jul-2016	\$8'590,178.00
FONDO INFRAESTRUCTURA (JULIO 2016)	31-ago-2016	\$8'590,178.00

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 septiembre (sic) y 30 de octubre del año 2016, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierten en el SIAFEV, **registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre**, que a continuación se detallan:

FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	FECHA DE REGISTRO	MONTO
FONDO INFRAESTRUCTURA	29-ago-16	\$8'590,178.00

FONDO INFRAESTRUCTURA	26-sep-16	\$8'590,178.00
FONDO INFRAESTRUCTURA	27-oct-16	\$8'590,178.00
Total		\$25'770,536.00"

Por lo tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, por la cantidad de \$8'590,178.00 (Ocho millones quinientos noventa mil ciento setenta y ocho pesos 00/100 M.N.), por cada uno, haciendo un total de **\$25'770,534.00** (Veinticinco millones setecientos setenta mil quinientos treinta y cuatro pesos 00/100 M.N.), esto, sin que se inadvierta que el tesorero local confesó deber al Municipio **\$25'770,536.00** (Veinticinco millones setecientos setenta mil quinientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.), sin embargo, se advierte que, dicho monto constituye un error mecanográfico, tomando en cuenta la sumatoria de las cantidades que fueron reconocidas en el oficio de mérito.

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse, al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave publicada, el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto Décimo 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 del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2016", se advierte lo siguiente:

"DÉCIMO. La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración durante, el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015, en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP... ."

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios Calendario
de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

FISM-DF		
MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiem- bre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local, a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISMDF, y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

OCTAVO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas, respecto a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$8'590,178.00 (Ocho millones quinientos noventa mil ciento setenta y ocho pesos 00/100 M.N.), por cada uno de los meses referidos, haciendo un total de \$25'770,534.00 (Veinticinco millones setecientos setenta mil quinientos treinta y cuatro pesos 00/100 M.N.). **Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado.**

Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días hábiles, contados a partir del día siguiente

te a aquél en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados hasta la fecha de liquidación, conforme a la tasa de recargos que establezca, el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) Debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

Finalmente, se puntualiza que en caso que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la autoridad demandada **Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, en términos del considerando quinto de esta sentencia.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en los términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz se reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHOS DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE

REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL CONVENIO DE FONDO DE ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE (ZOFEMAT) AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. OMISIÓN DE PAGO DE REMANENTES CORRESPONDIENTES AL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR DE ADMINISTRACIÓN

Y PAGO F-988. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 159/2016. MUNICIPIO DE TAMPICO ALTO, ESTADO DE VERACRUZ. 20 DE JUNIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinte de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Barrios Mellado, en su carácter de síndico único y representante legal del Ayuntamiento de Tampico Alto, Estado de Veracruz, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en contra de la autoridad y actos siguientes:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

"a) **Las entregas retrasadas** por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Tampico Alto, de Veracruz de Ignacio de la Llave, como lo son **el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, Regiones Marítimas del año 2015, Regiones Terrestres correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, mayo, junio del año dos mil dieciséis y hasta la fecha de presentación de la demanda** y las que se sigan generando hasta que se puntual entrega (sic). Así como, el incumplimiento con base a la programación de la Ley de Coordinación Fiscal artículo 32, párrafo segundo, está incumpliendo con **los Fondos de Aportaciones del Municipio para la Infraestructura Social Municipal (FISM) los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis**. Así como **el Fondo de Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF) adeudando los meses de agosto, septiembre y octubre de este año en curso**. Y del **Convenio de Fondo de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFETAM) nos adeudan los ejercicios 2012, 2013, 2015, y 2016**. Así como la omisión en la entrega de los apoyos 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 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 (sic) y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, S.A. Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) La omisión del demandado **de regularizar las entregas** de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.

"c) La omisión del demandado **de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso** de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, **el pago de intereses correspondiente.**"

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señala que:

1. El Municipio de Tampico Alto, Veracruz, es una parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz.

2. El principio de legalidad tributaria, establecido en los artículos 31, fracción IV y 115, primer párrafo, de la Constitución Federal, se traduce en que las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público de los Municipios deben estar definidas en una ley en sentido formal y material.

3. El veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto consiste en armonizar el ejercicio de la potestad tributaria y evitar una múltiple tributación, así como participar de la recaudación de los gravámenes de carácter federal, a los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, con base en un fondo general y fondos específicos.

4. El dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, la Federación se obligó mediante el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de cuatro participaciones en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del presupuesto de egresos de la Federación; a cambio, el Congreso de Veracruz se comprometió a no establecer contribución, estatal o municipal, en favor de los Municipios sobre actos o hechos jurídicos que ya sean objeto de un impuesto federal.

5. El Municipio debe recibir las participaciones que le correspondan por conducto del Estado de Veracruz dentro de los cinco días a que dicha entidad las reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su retraso da lugar al pago de intereses, de conformidad con lo previsto en los artículos 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

6. El Gobierno del Estado de Veracruz ha incumplido con la entrega puntual de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor desde el año dos mil cinco –con retrasos de alrededor de los veintiocho días siguientes contados después de la fecha límite de cinco días–, no obstante que éste las recibe puntualmente, conforme al calendario publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pese al retraso, refiere que el Gobierno de Veracruz no ha realizado el pago correspondiente de los intereses devengados. Señala que dicha situación se desprende de la simple lectura de los oficios relativos a la entrega de las participaciones federales, correspondientes a los meses de enero de dos mil cinco a octubre de dos mil siete, expedidos por el demandado, por conducto del secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz.

7. El Gobierno del Estado de Veracruz, toda vez que, pese a haber incurrido en los retrasos señalados, no ha efectuado el pago de los intereses devengados, tal como lo establecen los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las participaciones federales que le corresponden al Municipio.

8. En el apartado "**FORTAMUN y FISM**", se señala que:

I. El Ramo 33 ha representado una de las expresiones más claras del federalismo, al descentralizar hacia las entidades federativas y los Municipios, ciertas responsabilidades para el ejercicio y vigilancia de los recursos en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, entre otros. En ese sentido, refiere que las aportaciones federales son definidas como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios del país, condicionado a que el gasto se ejerza en la consecución y el cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la Ley de Coordinación Fiscal, recursos que se aplican, en términos del artículo 25 de la misma ley, en los fondos siguientes:

- i. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- ii. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- iii. *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*;
- iv. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- v. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- vi. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica de Adultos;
- vii. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal; y
- viii. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

II. Al respecto, el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con un porcentaje de la recaudación federal participable a la que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, se transcribe el subsecuente artículo 33, en la parte que refiere a los rubros a los que deben destinarse en exclusiva los fondos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, a saber, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), y el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades.

III. Por otro lado, se hace referencia al artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) debe distribuirse por las entidades federativas a los Municipios, conforme a una fórmula que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para lo cual deben utilizar la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal de las demarcaciones territoriales, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. De igual manera, se refiere que la Secretaría de Desarrollo Social debe publicar en el Diario Oficial de la Federación

las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad, como apoyo a las entidades para la aplicación de las fórmulas.

IV. Atendiendo a lo previsto, las entidades federativas y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social deben calcular las distribuciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) que corresponderán a sus Municipios y demarcaciones territoriales; mismas que deberán publicarse junto con la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento, en los respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal aplicable.

V. En tal contexto, refiere que el veintinueve de enero de dos mil dieciséis se publicaron dos acuerdos en el número extraordinario cuarenta y dos de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, por medio de los cuales, el Poder Ejecutivo del Estado dio a conocer las distribuciones de recursos para el ejercicio de dos mil dieciséis relativos: i) al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y ii) al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, respectivamente (FISMDF).

9. Se destaca que se adeudan diversas cantidades por los conceptos siguientes:

Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos Región marítima	Ejercicio completo del año 2015	Total: \$1'908,684.50 (Un millón novecientos ocho mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 50/100 M.N.)
Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos Región marítima	Periodo de enero a junio del 2016	Total: \$1'014,766.83 (Un millón catorce mil setecientos sesenta y seis pesos 83/100 M.N.)

Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos Región terrestre	Enero: \$ 364,210.00 Febrero: \$ 364,411.00 Marzo: \$370,210.00 Mayo: \$ 305,274.00 Junio: \$ 338,946.00	Total: \$1'743,051.00 (Un millón setecientos cuarenta y tres mil cincuenta y un pesos 00/100 M.N.)
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	Agosto: \$ 1'379,079.91 Septiembre: \$ 1'379,079.91 Octubre: \$ 1'379,079.91	Total: \$4'137,239.73 (Cuatro millones ciento treinta y siete mil doscientos treinta y nueve pesos 73/100 M.N.)
Convenio de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)	Ejercicios 2012, 2013, 2015, 2016.	Total: \$180,156.00 (ciento ochenta mil ciento cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.)

10. Asimismo, en un diverso apartado en relación al **Fideicomiso F-998** aduce que:

I. El Gobierno del Estado y diversos Municipios, entre ellos el Municipio actor, constituyeron el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago número F-998, el cual celebraron en su calidad de fideicomitentes con el fiduciario Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria. El objetivo de la constitución del fideicomiso bursátil, fue la de obtener recursos adicionales que aseguraran el cumplimiento de las metas de crecimiento y desarrollo planteadas en los distintos planes municipales de desarrollo de dos mil catorce a dos mil dieciséis.

II. De esta forma, atendiendo a la enorme necesidad de los Municipios participantes de obtener recursos adicionales para menguar las necesidades de infraestructura de alto impacto social, el gobernador del Estado resolvió otorgar un peso por cada peso, proveniente del proceso de bursatilización que los Municipios participantes destinen a la realización de obra pública de impacto social.

III. En sesión extraordinaria del fideicomiso celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil ocho, el comité técnico autorizó la incorporación al catálogo de obras e inversiones del fideicomiso de la cantidad que será des-

tinada al programa "peso por peso". El veintidós de octubre posterior se publicó en la Gaceta Oficial del Estado, el acuerdo por el cual se autorizó la incorporación de las obras e inversiones del fideicomiso al catálogo y la liberación de los recursos solicitados para el programa "peso por peso".

IV. Por último, se refiere que, no obstante la existencia de un convenio de colaboración entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio con el objeto de que el Gobierno Estatal otorgara el apoyo financiero por una suma equivalente a los recursos netos que se recibieran, el Ayuntamiento no ha recibido ninguno de los apoyos pactados, siendo éstos retenidos, pese a que el fiduciario ha cumplido a cabalidad con su función en el esquema del fideicomiso.

V. Lo anterior, se dice, se corrobora del ocursio del delegado fiduciario que se le envió al Municipio en el que se indica que los remanentes del fideicomiso le fueron depositados al fideicomitente estatal el nueve de agosto de dos mil dieciséis; oficio en el que la parte actora refiere que se encuentra contenida la información relativa al porcentaje de distribución de remanentes que le corresponde al Municipio, mismo que no ha sido recibido por éste.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la parte actora expuso las siguientes consideraciones:

a) Se vulnera en su perjuicio el régimen de libre administración hacendaria y el principio de integridad de sus recursos económicos, contenidos en el artículo 115 de la Constitución, toda vez que el Gobierno del Estado de Veracruz no ha entregado puntualmente las participaciones federales que le corresponden al Municipio, es decir, de forma sistemática se han entregado tardíamente los recursos y no se ha regularizado su entrega a los tiempos marcados en la ley. De igual manera, se vulneran dichos principios debido a que se ha omitido el subsecuente pago de los intereses.

b) Las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales, en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran previstas en el ramo 28 del presupuesto de egresos federal y reguladas en los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal. Al respecto, se entiende que las participaciones federales deben ser libremente administradas por el Municipio una vez que las Legislaturas Locales, mediante disposiciones generales, determinen las bases, montos y plazos para ello.

c) En el caso concreto, se infringió un perjuicio al Municipio al retrasarse las autoridades demandas con la entrega de las participaciones y el pago

de los intereses devengados, quedando éste en la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo a la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas. Entregas que debían realizarse de forma ágil y directa conforme a la calendarización preestablecida, con lo que se vulneró la autonomía financiera contemplada en el artículo 115 de la Constitución Federal.

d) Este artículo constitucional citado presenta, de forma no exhaustiva, los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal; así como, las garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten el flujo de recursos y que, de esta manera, los recursos se reciban de manera puntual y efectiva.

e) De manera que, la transferencia que realiza la Federación a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, debe ser recibida de forma puntual y efectiva, en cuanto que la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos con la que cuentan los Municipios, presupone que éstos tengan plena certeza de los recursos de que disponen.

f) En el caso concreto, no existe alguna justificación para que la autoridad demandada retrase la entrega de recursos; por lo que al estar constitucionalmente garantizada su efectiva percepción, no existe un verdadero cumplimiento de la obligación de transferir los recursos, hasta que el Municipio reciba las cantidades que le correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando en su entrega se ha producido un retraso indebido.¹

g) Debe declararse la invalidez de los actos impugnados, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, a efecto de que: i) se paguen los intereses devengados al Municipio actor con motivo del retardo en la entrega de las participaciones federales correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil diecisiete, así como los intereses que se sigan devengado hasta que se haga la entrega puntual de las participaciones; y que ii) se condene a la autoridad demandada a entregar las futu-

¹ La recurrente señala como precedentes la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."; así como las controversias constitucionales resueltas por el Pleno de este Alto Tribunal **26/2003** y **47/2004**.

ras participaciones dentro del plazo establecido en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.²

h) Se estima procedente la controversia constitucional interpuesta en función de que las retenciones hechas por el Gobierno del Estado de Veracruz afectan ampliamente la autonomía establecida en la Constitución, el federalismo que articula la división territorial del poder en México y el sistema de coordinación fiscal vigente. En este sentido, la participación de las entidades federativas en el flujo de los recursos hacia los Municipios se reduce a una mediación administrativa y nunca a la disposición, suspensión o retención de éstas.

i) El caso en cuestión no se relaciona con ninguno de los supuestos en los que excepcionalmente la ley permite la retención de las participaciones, de modo que resulta incuestionable que la suspensión en la entrega de los recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales, establecidos en el artículo 115 constitucional, además del sistema federal de coordinación fiscal. Por lo que, la retención ejercida por el Gobierno del Estado de Veracruz sobre los recursos del Municipio importa una sanción del pago de intereses que privan a éste de ejercer sus obligaciones constitucionales.³

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil diecisiete, el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 159/2016, designándose instructor del procedimiento al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.⁴

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de goberna-

² Se cita la controversia constitucional **20/2005**, resuelta por el Pleno de este Alto Tribunal, en la que se instruyó a la autoridad demandada, en el considerando octavo, a entregar las sucesivas participaciones federales en el plazo establecido en los artículos mencionados.

³ Se cita la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

⁴ Folios 43 a 44 del cuaderno principal.

dor del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:⁵

I. En el apartado que denominó oportunidad, señaló que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. No hizo referencia a las manifestaciones de la actora identificadas en el escrito de demanda con los números 1, 2, 5 y 8, ya que considera que no constituyen propiamente hechos, sino consideraciones jurídicas sobre las que el Alto Tribunal deberá pronunciarse.

III. Con relación a los hechos, indicó que son parcialmente ciertos, por cuanto hace a la expedición y publicación de la Ley de Coordinación Fiscal, así como al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (antecedentes 3 y 4).

IV. En relación a los hechos 6 y 7, refiere que ni se niegan, ni afirman por no ser hechos propios, toda vez que su administración inició el primero de diciembre de dos mil dieciséis.

V. En el apartado de causas de improcedencia adujo lo siguiente:

A. Prescripción.

Que en relación a los actos que se impugnan, estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto y de su ejecución.

Al respecto, señala que el actor reclama el retraso en la entrega de las participaciones correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, mayo, junio, agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; por lo que, se tiene que el plazo establecido trascurrió en exceso.

Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que la federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y estos a su vez, se encuentran

⁵ Fojas 59 a 65 del cuaderno principal.

obligados por dicho ordenamiento a realizar la entrega a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba.

De manera que, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes, una vez que el Estado recibiera los recursos de marras, es decir, a partir del día siguiente al en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal, para realizar la entrega al Municipio, y si no lo hizo, ello no le causa agravio en su perjuicio, por una invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario, constituye la prescripción de un derecho. Aunado a que, del contenido del escrito de demanda, se desprende que el representante del Municipio, revela que es de su pleno conocimiento la calendarización preestablecida para la entrega de los recursos federales que reclama. Citó en apoyo la tesis I.3o.C.26 K (10a.), de rubro: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU PUBLICACIÓN Y CONTENIDO ES HECHO NOTORIO, BASTA SU COPIA SIMPLE PARA OBLIGAR A CONSTATAR SU EXISTENCIA Y TOMARLA EN CUENTA."

Además aclara que la administración de su gobierno, inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que niega los actos que reclama el Municipio actor, por no ser propios; ello sin que sea obstáculo, que al tratarse de actos, al Municipio actor le corresponda no solo probarlos, sino además, ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, aduce que si bien el artículo 31 de la ley de la materia, declara inadmisibles la prueba de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Citó en apoyo la jurisprudencia tesis P/J. 27/96, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). LA CONFESIÓN EXPRESA DEL QUEJOSO CONTENIDA EN LA DEMANDA, ACERCA DE QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO QUE MOTIVÓ EL ACTO RECLAMADO, CONSTITUYE PRUEBA PLENA DE ESE HECHO Y HACE INAPLICABLE DICHO PRECEPTO."

B) Inexistencia del acto reclamado.

Que con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, hace valer la causal de improcedencia, consistente en la inexistencia del acto, que el

actor, señalado con el inciso c) en la demanda; en virtud de que, en modo alguno la parte actora ha acreditado que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis, no se encuentra regularizando las entregas de las participaciones que le corresponden a la parte demandante, sino por el contrario, la administración que encabeza, ha llevado a cabo acciones tendentes a dar cumplimiento en tiempo y forma las obligaciones derivadas de la ley de Coordinación Fiscal.

C) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

Lo anterior, en cuanto a que el pago de intereses a que alude el Municipio actor, se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, y no en la Constitución. De manera que resulta aplicable al caso concreto el artículo 5o. de esta última, que establece que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley.

En este sentido, se afirma que no existe afectación alguna a la espera de competencias del Municipio actor y, en su caso, de existir violación en relación con su derecho de recibir el pago de intereses, en modo alguno implicaría una violación directa e inmediata a la Constitución Federal. De modo que, la excepción al principio de definitividad establecido en el artículo 19, fracción, VI, de la ley reglamentaria no se actualiza, quedando obligado el promovente a agotar la vía correspondiente.⁶

Por último, solicita que este Alto Tribunal analice de oficio las causales de improcedencia que pudieren actualizarse en el presente asunto, con fundamento en el artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria.⁷

⁶ Al respecto, se cita la jurisprudencia P./J. 136/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.". Con datos de localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

⁷ Al respecto, se cita la jurisprudencia P./J. 31/96 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.". Con datos de localización: [J], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 392.

SÉPTIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el cuatro de mayo de dos mil diecisiete tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, y con relación a los alegatos se indicó que las partes no las habían formulado; y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constan-

cias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demandan, señálalo como tales lo siguiente:

"a) **Las entregas retrasadas** por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Tampico Alto, de Veracruz de Ignacio de la Llave, como lo son **el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, Regiones Marítimas del año 2015, regiones terrestres correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, mayo, junio del año dos mil dieciséis y hasta la fecha de presentación de la demanda** y las que se sigan generando hasta que se puntual entrega (sic). Así como, el incumplimiento con base a la programación de la Ley de Coordinación Fiscal artículo 32, párrafo segundo, está incumpliendo con **los Fondos de Aportaciones del Municipio para la Infraestructura Social Municipal [FISMDF] los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis**. Así como **el Fondo de Fortalecimiento de los Municipios [FORTAMUN] adeudando los meses de agosto, septiembre y octubre de este año en curso**. Y del **Convenio de Fondo de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFETAM) nos adeudan los ejercicios 2012, 2013, 2015 y 2016**. Así como la omisión en la entrega de los apoyos 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 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 (sic) y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, S.A. Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) **La omisión** del demandado **de regularizar las entregas** de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.

"c) **La omisión** del demandado **de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso** de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, **el pago de intereses correspondiente**."

De igual manera, el Municipio describe en el apartado de "hechos" que se le adeudan las cantidades por los conceptos siguientes:

[#]	[Concepto del adeudo]	[Periodo]	[Total]
[1]	Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos Región marítima	Ejercicio completo del año 2015	Total: \$1'908,684.50 (Un millón novecientos ocho mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 50/100 M.N.)
[2]	Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos Región marítima	Periodo de enero a junio del 2016	Total: \$1'014,766.83 (Un millón catorce mil setecientos sesenta y seis pesos 83/100 M.N.)
[3]	Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos Región terrestre	Enero: \$364,210.00 Febrero: \$364,411.00 Marzo: \$370,210.00 Mayo: \$305,274.00 Junio: \$338,946.00	Total: \$1'743,051.00 (Un millón setecientos cuarenta y tres mil cincuenta y un pesos 00/100 M.N.)
[4]	Fondo para la Infraestructura Social Municipal	Agosto: \$1'379,079.91 Septiembre: \$1'379,079.91 Octubre: \$1'379,079.91	Total: \$4'137,239.73 (Cuatro millones ciento treinta y siete mil doscientos treinta y nueve pesos 73/100 M.N.)
[5]	Convenio de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)	Ejercicios 2012, 2013, 2015, 2016.	Total: \$180,156.00 (Ciento ochenta mil cientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.)

El Municipio actor reclama en la primera parte del inciso a), la omisión de los enteros del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Pro-**

ductores de Hidrocarburos, regiones marítimas del año dos mil quince y de enero a junio de dos mil dieciséis (como se advierte del segundo apartado de la tabla que se transcribió en el capítulo de hechos de su demanda de controversia constitucional) y terrestres de enero, febrero, marzo, mayo, junio del dos mil dieciséis y hasta las que se sigan generando.

De igual forma, en ese mismo inciso se combate la omisión de entrega de los recursos del **Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FIS-MDF)** correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; del **Fondo de Fortalecimiento de los Municipios (FORTA-MUNDF)** correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**; del **Convenio de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)** correspondientes a los ejercicios de **dos mil doce, dos mil trece, dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete** y del **Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración de Pago número F-998**.

Sin embargo, no pueden tenerse como acto reclamado los incisos b) y c), pues aun cuando el Municipio actor hace referencia a un retraso y falta de regularidad en las entregas de sus participaciones federales, su afirmación es genérica, esto es, sólo indica que existen adeudos por intereses en relación con participaciones federales entregadas extemporáneamente.

Así, no basta con limitarse a afirmar lo anterior, pues al ser el actor a quien corresponde precisar su pretensión, debió señalar por lo menos, los rubros de donde derivan las participaciones y aportaciones federales cuyos intereses que reclama, los periodos a los cuales corresponden y la fecha en que debieron ser entregados, los montos que se adeudan, el momento en que efectivamente se enteraron, así como otros elementos que permitieran establecer su pretensión debidamente.

De lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

(A) La omisión de transferir los recursos del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, regiones marítimas del año dos mil quince y de enero a junio de dos mil dieciséis y terrestres de enero, febrero, marzo, mayo, junio del dos mil dieciséis y hasta las que se sigan generando.

(B) La omisión de transferir los recursos del **Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FIS-MDF)** correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

(C) La omisión de transferir los recursos del **Fondo de Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF)** correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

(D) La omisión de transferir los recursos del **Convenio de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)** correspondientes a los ejercicios de dos mil doce, dos mil trece, dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete.

(E) La omisión de transferir los recursos del **Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración de Pago número F-998**.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁸ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro IUS: 166985.

o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,⁹ tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,¹⁰ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos

⁹ Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,¹¹ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 20/2005¹² el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.¹³ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011,¹⁴ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.¹⁵ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012,¹⁶ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹⁷ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

¹¹ Foja 28 de la sentencia.

¹² Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

¹³ Foja 49 de la sentencia.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹⁵ Foja 20 de la sentencia.

¹⁶ Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷ Foja 35 de la sentencia.

En la controversia constitucional 67/2014,¹⁸ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor, por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹⁹

En la controversia constitucional 78/2014²⁰ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.²¹

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.²² Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015²³ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago

¹⁸ Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁹ Foja 29 de la sentencia.

²⁰ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

²¹ Foja 18 de la sentencia.

²² Foja 22 de la sentencia.

²³ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,²⁴ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²⁵ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²⁶

De acuerdo con los anteriores precedentes, es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones, la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, dispone que el plazo para la promoción de la deman-

²⁴ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²⁵ Foja 45 de la sentencia.

²⁶ Foja 51 de la sentencia.

da será 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.²⁷ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

En la especie, se advierte que los actos impugnados (A), (B), (C), (D) y (E), corresponden a omisiones absolutas, por lo que, su presentación es oportuna en la medida en que el acto impugnado es de carácter omisivo. Lo anterior, en tanto de las constancias se advierte que a la fecha de la presentación de la demanda, no se habían realizado los actos cuya invalidez impugna el Municipio actor en este asunto.

CUARTO.—**Legitimación Activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

²⁷ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 21. 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."

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"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."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Eduardo Barrios Mellado, en su carácter de síndico único y representante legal del Ayuntamiento de Tampico Alto, Estado de Veracruz, quien acredita su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría que lo acredita como síndico único propietario expedida por el Consejo Municipal de Tampico Alto, Veracruz Ignacio de la Llave; así como, con copia certificada de "La relación de ediles que integrarán los Ayuntamientos del Estado de Veracruz", publicada el tres de enero de dos mil catorce en la Gaceta Oficial del Estado.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la Constancia de Mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.²⁸

²⁸ Foja 66 del expediente en que se actúa.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

SEXTO.—Causas de improcedencia. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce tres causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación al artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la inexistencia de los actos impugnados. Finalmente, refiere que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en tanto el Municipio no agotó la vía legal previa para la impugnación de intereses derivados de las omisiones de pago impugnadas.

Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de la primera causal de improcedencia aducida en el considerando de oportunidad; así, se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, por lo que la misma no es extemporánea y la causal se tiene por desestimada.

Por lo que hace a la segunda causal, se precisa que el análisis de la existencia de los actos omisivos impugnados, debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados, es necesario atender al marco legal aplicable; además de que, de ser cierta la falta de pago, esto por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

Finalmente, la última causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,²⁹ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que, dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto el principio de definitividad en la controversia constitucional, sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Tampico Alto, Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión, el criterio resumido en la tesis P./J. 136/2001 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."³⁰

²⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

³⁰ Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional, es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios jurisprudenciales aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor, en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³¹ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto, establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS

³¹ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.³²

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

d) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³³

³² Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

³³ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³⁴

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos federales** destinados a los Municipios,³⁵ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago

³⁴ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

³⁵ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo**, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deudora, está obligado a pagar intereses.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:³⁶

"1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate."³⁷

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

³⁶ "Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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."

³⁷ En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados *"de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes"* a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.³⁸

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor son los siguientes:

³⁸ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

(A) La omisión de transferir los recursos del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, regiones marítimas del año dos mil quince y de enero a junio de dos mil dieciséis y terrestres de enero, febrero, marzo, mayo, junio del dos mil dieciséis y hasta las que se sigan generando.

(B) La omisión de transferir los recursos del **Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF)** correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

(C) La omisión de transferir los recursos del **Fondo de Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF)** correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

(D) La omisión de transferir los recursos del **Convenio de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)** correspondientes a los ejercicios de **dos mil doce, dos mil trece, dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete**.

(E) La omisión de transferir los recursos del **Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración de Pago número F-998**.

Análisis del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos

En cuanto al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, el artículo 57 de la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos, establece que dicho Fondo se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.³⁹

³⁹ "Artículo 57. El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios conforme a los siguientes criterios:

"I. En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones terrestres, el 100% de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas. Las entidades federativas deberán distribuir al menos el 20% de los recursos a los Municipios en donde se encuentren las áreas contractuales o las áreas de asignación, consi-

Asimismo, que la distribución de los recursos entre las entidades federativas y los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos recursos se deben destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del fondo.

El artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos señala que la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, se distribuirán conforme al criterio de ubicación de las áreas contractuales o las áreas de asignación, es decir, **regiones terrestres o regiones marítimas**.

En ambos casos, el cien por ciento de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas (regiones terrestres o marítimas), las cuales deberán distribuir cuando menos el veinte por ciento de los recursos a los Municipios donde se encuentren las áreas contractuales o las áreas de asignación.

derando la extensión de las mismas respecto del total correspondiente a la entidad federativa, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"II. En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones marítimas, el 100% de los recursos recaudados se destinará a las entidades federativas en cuya región se localicen dichas áreas. Las entidades federativas deberán destinar al menos el 20% de estos recursos a los Municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, de acuerdo a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"III. La distribución de los recursos entre las entidades federativas y entre los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la secretaría.

"Para efectos del párrafo anterior, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, deberá proveer a la Secretaría la información necesaria, de acuerdo a las reglas de operación señaladas, y

"IV. La totalidad de los recursos se deberá destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

"Para recibir los recursos a que se refiere este artículo, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no establecerán ni mantendrán gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, que incidan sobre los actos o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, ni sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los contratos o asignaciones."

Se trata pues, de un fondo de resarcimiento o compensación, en tanto que su finalidad es indemnizar, reparar o compensar un daño, perjuicio o agravio, causado por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

De ahí que el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, de que se integra el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, se ubique en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y el numeral 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal⁴⁰ excluye dicha contribución de la recaudación federal participable y, por consiguiente, del Fondo General de Participaciones.

Ahora bien, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/612/2017 de quince de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0261/12/2016, respecto de recursos que reclama el Municipio actor.

En la parte conducente del oficio de mérito, se estableció lo siguiente:

" ...

"1) En referencia al **Fondo de Extracción de Hidrocarburos**, se advierten en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV), un registro pendiente de pago de fecha 19 de enero de 2016, por un monto de **\$364.210.00** (Trescientos sesenta y cuatro mil doscientos diez pesos 00/100 M.N.) **correspondiente al mes de diciembre del ejercicio fiscal 2015.**

"Asimismo, a continuación, se detallan las ministraciones realizadas y se adjuntan las transferencias que avalan los **pagos realizados** a cargo del Fondo, **correspondientes al ejercicio 2015:**

⁴⁰ "Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

"I. a IX. ...

"X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos."

Fondo	Monto	Fecha de pago
Municipios Prod. de Hidrocarburos febrero marzo abril	\$1,433,699.54	<u>31-ene-16</u>
Municipio productor de hidrocarburos julio	\$358,413.00	
Municipio hidrocarburos en reg terrestres junio	\$358,414.00	
Municipio productor de hidrocarburos agosto 2015	\$358,413.00	
Municipio productor de hidrocarburos septiembre 2015	\$358,723.00	
Municipio productor de hidrocarburos octubre 2015	\$360,234.00	
Municipio productor de hidrocarburos noviembre 2015	\$360,348.00	
Total	\$3'588,214.54	

"Por lo que hace a los recursos correspondientes al **ejercicio fiscal 2016**, se visualiza en el SIAFEV, **adeudos pendientes** por un monto total de **\$2'268,311.50** (Dos millones seiscientos sesenta y ocho mil trescientos once pesos 50/100 M.N.), y que a continuación se detallan:

Fondo	Fecha de registro	Monto
Municipios Prod. de hidrocarburos enero 2016	16-feb-16	\$364,411.00
Municipios Prod. de hidrocarburos febrero 2016	09-mar-16	\$370,210.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres abril/2016	06-may-16	\$341,347.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres mayo/2016	23-jun-16	\$305,274.00

Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres junio/2016	13-jul-16	\$338,946.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres agosto/2016	18-ago-16	\$353,123.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres sep/2016	06-sep-16	\$195,000.50
Total		\$2'268,311.50

"A continuación se anexa [la] relación de la **asignación y ministración** por conceptos, fechas de registro, los montos y las fechas de pago, a cargo **del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos, al Municipio** durante el **ejercicio fiscal 2016**, así como la documentación soporte de las transferencias electrónicas que hacen constar el pago, para mayor referencia:

Fondo	Fecha de registro	Monto	Fecha de pago
Mpios. Prod. Hidrocarburos ter sep/2016	06-sep-16	\$137,488.50	20-dic-16
Mpios. Prod. Hidrocarburos ter oct/2016	14-oct-16	\$331,590.00	20-dic-16
Mpios. Prod. Hidrocarburos ter nov/2016	14-nov-16	\$358,018.00	20-dic-16
Mpios. Prod. Hidrocarburos ter dic/2016	09-dic-16	\$301,127.00	20-dic-16
Total		\$1'128,223.50	

..."

Del oficio de mérito, se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz únicamente se refirió a los montos correspondientes a los recursos del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos, correspondientes al ejercicio fiscal de dos

mil quince y dos mil dieciséis, no así al **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**. Asimismo, si bien se advierte que en la tabla de pagos se refiere al fondo de Municipios productores, el tesorero no adjuntó elementos de convicción para confirmar a qué fondo se refería.

Aun cuando adjunta diversas fichas que amparan transferencias de recursos, sólo se indica que es por el concepto de "*Mpio Hidrocarb*"; incluso, en la certificación de los comprobantes de transferencia, el tesorero indica que la ministración se hizo "*con cargo al fondo de **extracción** de hidrocarburos*".

Por lo cual, se condena al Ejecutivo Local a la entrega del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en los términos de lo solicitado por el Municipio actor, es decir, por la cantidad de \$1'908,684.50 (Un millón novecientos ocho mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 50/100 M.N.) relativos a la región marítima por el ejercicio completo del año dos mil quince; \$1,014,766.83 (Un millón catorce mil setecientos sesenta y seis pesos 83/100 M.N.) relativo a la región marítima por el periodo de enero a junio del ejercicio fiscal dos mil dieciséis; \$1'743,051.00 (Un millón setecientos cuarenta y tres mil cincuenta y un pesos 00/100 M.N.) relativo a la región terrestre por los meses de enero, febrero, marzo, mayo, junio de dos mil dieciséis y los que se sigan generando; así como al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

Análisis respecto al FISMDF

Ahora bien, es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal (FISMDF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,⁴¹ establece que los Estados deberán entregar a

⁴¹ **"Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

Luego entonces, el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, señaló la siguiente información respecto a dicho fondo:

" ...

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: ..."

"Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

" ...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

"2) En referencia a los recursos correspondientes al **Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF)**, se detallan a continuación las **ministraciones efectuadas al Municipio**, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	Monto	Fecha de pago
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'379,079.91	18-feb-2016
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'379,079.91	23-mar-2016
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'379,079.91	29-abr-2016
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'379,079.91	31-may-2016
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'379,079.91	30-jun-2016
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'379,079.91	01-jul-2016
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'379,079.91	31-ago-2016

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 septiembre (sic) y 30 de octubre del año 2016 respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV **registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre**, que a continuación se detallan:

Fondo para la Infraestructura Social Municipal	Fecha de registro	Monto
Fondo infraestructura agosto/2016	29-ago-16	\$1'379,079.91
Fondo infraestructura septiembre/2016	26-sep-16	\$1'379,079.91
Fondo infraestructura octubre/2016	27-oct-16	\$1'379,079.91

..."

Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo 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 del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016*", se advierte lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ..."

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:

FISMDF		
Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio

Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISMDF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

Análisis respecto al FORTAMUNDF

Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37 y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal,⁴² establecen que se enterará mensualmente por partes

⁴² **Artículo 36.** El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y

"b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o demarcación territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales,

iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

Ahora, de la contestación de demanda y demás actuaciones del presente juicio, se advierte que el Poder Ejecutivo demandado no cumplió con la carga procesal de demostrar que no existía la omisión que se les imputó; concretamente, que ya se habían suministrado los montos respectivos.

En efecto, en la contestación de demanda, se limitó a señalar que: "... en el momento procesal oportuno, se presentarán los informes relacionados con el acto materia de la controversia, toda vez que aún no se cuenta con dicha información ... y una vez remitida la misma, al momento de su estudio, se denotará que existe discrepancia en las cantidades que la parte actora reclama con las cantidades que realmente se encuentran pendientes de pago. Así mismo se informa que con dicha documentación se estará dando cumplimiento al requerimiento ordenado mediante acuerdo de fecha veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis."

mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

"Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

Como consecuencia, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/612/2017, de SG-DGJ/0261/12/2016, al responder la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad, únicamente se refirió a los montos correspondientes a los recursos del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), del convenio de la Zona Federal Marítimo Terrestre y del Fideicomiso de F-998. No obstante, omitió hacer mención alguna y adjuntar elementos de convicción respecto de la omisión de pago de las cantidades correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF)**.

Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis equivalentes**.

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo del "*Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016*", se advierte lo siguiente:

"QUINTO.—La entrega de los recursos provenientes del FORTAMUNDF se hará en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a los señalado en el último párrafo del artículo 48 de la ley, y con base en el calendario que para tal efecto publicó dicha Secretaría en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de diciembre de 2015, en el artículo quinto del '*Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*', lo que a continuación se presenta: ..."

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF:

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre

Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FORTAMUNDF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

Análisis de los recursos provenientes del Convenio de Fondo de Zona Federal Marítimo Terrestre

En otro orden de ideas, el Municipio actor impugnó la omisión de transferir los recursos derivados del **Convenio de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)** correspondientes a los **ejercicios de dos mil doce, dos mil trece, dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete**; para ello, indicó que se le adeudaba un total de \$180,156.00 (Ciento ochenta mil ciento cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.).

Por su parte, en el multicitado oficio TES/612/2017, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación reconoció un adeudo, pero sólo por el monto

de \$17,322.20 (Diecisiete mil trescientos veintidós pesos 20/100 M.N.) correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis:

"3) Que de los registros en el SIAFEV, a cargo de los recursos de la **Zona Federal Marítimo Terrestre**, se encuentra **un registro pendiente de pago correspondiente al ejercicio fiscal 2016**, por un monto de **\$17,322.20** (diecisiete mil trescientos veintidós pesos 20/100 M.N.)."

Bajo ese contexto, esta Primera Sala llega a la convicción de que se acredita la existencia de una obligación de hacer y el incumplimiento de la misma por parte de la autoridad demandada, pues el tesorero admitió tanto la existencia del convenio, como un registro pendiente de pago; sin embargo, sólo se hizo esa afirmación y no se aportó medio de convicción alguno mediante el cual se acreditara que se pagaron los recursos derivados de los ejercicios fiscales de **dos mil doce, dos mil trece, dos mil quince y dos mil diecisiete**, tampoco aportó elementos en los que pudiera corroborarse que sólo se adeudan \$17,322.20 (diecisiete mil trescientos veintidós pesos 20/100 M.N.) para el ejercicio fiscal de **dos mil dieciséis**.

Consecuentemente, conforme a las cargas de la prueba en una controversia constitucional descritas en párrafos previos, al no haberse demostrado por el demandado la transferencia de lo solicitado, así como lo confesado, se condena a la entrega del monto demandado –\$180,156.00 (ciento ochenta mil ciento cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.)– y al pago de los respectivos intereses a favor del Municipio en términos de lo expuesto en el apartado de efectos.

Análisis de los recursos provenientes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988

Por otra parte, en su demanda, el Municipio de Tampico Alto también reclamó la falta de entrega de los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988 (del cual forma parte dicho Municipio), por concepto de remanentes relativos al dos mil dieciséis, sin que precise un monto específico.

Si bien no se relaciona con la falta de pago de ciertas aportaciones o participaciones federales que ya han sido materia de asuntos en esta Suprema Corte, se estima que la omisión de entrega del aludido monto al Municipio actor por parte del Ejecutivo Local actualiza una violación a los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo de los recursos públicos, ya que los remanentes del fideicomiso forman parte de la hacienda municipal (pues el fideicomiso afectó participaciones del Municipio sobre un entonces

impuesto federal y ahora lo hace respecto de participaciones federales) y los actos omisivos de la autoridad demandada impiden al actor precisamente hacer uso de esos recursos económicos. La protección que otorga el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal comprende todos "*los rendimientos de los bienes que les pertenezcan [de los Municipios], así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ... b) las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados*".

Al respecto, es un hecho notorio que el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998 tiene su antecedente en la autorización que otorgó la LXI Legislatura del Congreso de Veracruz para que el Poder Ejecutivo y los Municipios de la entidad federativa constituyeran un fideicomiso bursátil irrevocable para la emisión y colocación de valores en el mercado hasta por el equivalente a \$1,500'000.000 (Mil quinientos millones de pesos 00/100 M.N.), cuya fuente de pago fueran las obligaciones derivadas o relacionadas con la emisión y colocación de los instrumentos bursátiles provenientes de la recaudación del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos en Veracruz,⁴³ en términos del artículo 15⁴⁴ de la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de junio de dos mil ocho.⁴⁵

⁴³ Cabe resaltar que, originalmente, el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos era de carácter federal. Empero, mediante reforma de 21 de diciembre de 2007, la respectiva Ley Federal del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos quedó abrogada con una *vacatio legis* al 1 de enero de 2012. En el artículo cuarto transitorio de esa modificación se dijo: "*En caso de que, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior las entidades federativas establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abroga, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate*". Consecuentemente, dado que el artículo 16 de esa ley federal establecía la posibilidad de que las Entidades Federativas puedan establecer contribuciones locales o municipales sobre la tenencia o uso de vehículos, la reforma abrogatoria dio pie a que ese impuesto pasara a la jurisdicción de las entidades federativas.

⁴⁴ "**Artículo 15.** El Estado **participará a los Municipios el 20% de la recaudación** que efectúe la secretaría por concepto del **impuesto sobre tenencia o uso de vehículos**, sin incluir los accesorios. Las participaciones sobre dicho concepto serán distribuidas mediante la aplicación de los factores establecidos en la siguiente tabla: ..."

⁴⁵ No hay que pasar por alto que, previo a la citada de 21 de diciembre de 2007, el artículo 16-A de la aludida ley del impuesto sobre tenencia preveía la posibilidad de que las entidades federativas celebren (con el Gobierno Federal) convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

Es por ello que, el 10 de octubre de 2006, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Colabo-

Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que, el cinco de diciembre de dos mil ocho,⁴⁶ se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago número F-998⁴⁷ entre el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y los Municipios de esa entidad, como fideicomitentes (incluido el Municipio de Tampico Alto), y Deutsche Bank México como fiduciario, en el cual se estipuló, entre otras cuestiones, que como patrimonio del fideicomiso, se afectarían los ingresos que le corresponden a cada Municipio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos conforme a la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, del impuesto local que sustituyera a dicho impuesto y, en su caso, las participaciones federales que correspondan al Municipio en términos de cualquier normatividad aplicable.⁴⁸ Ello, de forma que dichos ingresos sirvieran como fuente de pago de los certificados bursátiles fiduciarios que emitiera el fideicomiso.

Ahora, con base en todo lo anterior, se recuerda, lo alegado por el Municipio actor en la presente controversia radica en que, el Ejecutivo Local, a pesar de haber recibido los remantes del citado fideicomiso, no le entregó los que le correspondían.

Bajo ese contexto, esta Primera Sala llega a la convicción de que se acredita la existencia de una obligación de hacer y el incumplimiento de la misma por parte de la autoridad demandada, a partir, en primer lugar, de lo relatado

ración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2007 y en la Gaceta Oficial, número extraordinario 25, el 23 de enero de 2007. En la cláusula segunda, fracción V, de dicho convenio, las partes convinieron en coordinarse en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves. En su cláusula decimotercera se estableció, entre otras cuestiones pactadas, que la administración de este impuesto será ejercida por el Estado de Veracruz. La cláusula decimonovena, fracción IX, del mismo instrumento legal, establece que por administrarlo, el Estado de Veracruz percibirá como incentivo el 100% de la recaudación del impuesto y sus accesorios, que se obtengan en su territorio. Por su parte, la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave establece, en su artículo 15, que el Estado participará a los Municipios el 20% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

⁴⁶ Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

⁴⁷ El veintitrés de junio de dos mil trece, se firmó el primer convenio modificatorio con relación al Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F/998, en la que se explicó que el veinticinco de enero de dos mil trece, la Asamblea General de Tenedores de los Certificados Bursátiles acordó, entre varios aspectos (antecedente V), autorizar al fiduciario a entregar las cantidades remanentes en forma semestral en cada fecha de pago y autorizar que, en el momento que se lleven a cabo varias de las modificaciones acordadas se desactive el evento preventivo activado en esa fecha conforme al fideicomiso, liberando los remanentes restantes en el fideicomiso a los fideicomitentes municipales.

⁴⁸ En el clausulado del fideicomiso se dispuso que las cantidades remanentes serían entregados al fideicomisario en segundo lugar (punto 3.1.c.), a fin de ser distribuidas entre los fideicomitentes municipales en el porcentaje que les correspondiera conforme a los porcentajes de distribución previstos en un anexo o conforme a lo que establezca la ley.

en torno a la concurrencia del citado fideicomiso y, en segundo lugar, a lo aceptado por el propio poder demandado en las documentales remitidas con su informe. En el citado oficio TES/612/2017, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admitió tanto la existencia de dicho fideicomiso como un registro pendiente de pago por concepto de remanentes de bursatilización (que aceptó fue registrado en la hacienda estatal el primero de septiembre de dos mil dieciséis), por la cantidad de **\$329,001.81 (Trescientos veintinueve mil un pesos 81/100 M.N.)**.

Consecuentemente, conforme a las cargas de la prueba en una controversia constitucional descritas en párrafos previos, al no haberse demostrado por el demandado la transferencia de los remanentes, sino que, por el contrario, se aceptó la omisión, se condena a la entrega de **\$329,001.81 (Trescientos veintinueve mil un pesos 81/100 M.N.)** y al pago de los respectivos intereses a favor del Municipio en términos de lo expuesto en el apartado de efectos.

De esta forma, la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos no han sido entregados al Municipio actor. Esta Primera Sala no pasa por alto que, al final de cuentas, los montos de dinero cuya omisión de entrega se demandan derivan de remanentes de la afectación de recursos públicos sujetos a un contrato de fideicomiso; no obstante, se insiste, justo porque están relacionados con la afectación que se hizo de recursos que le corresponden a los Municipios conforme a la ley, a esos remanentes se les debe de considerar sustantivamente como un rendimiento de un recurso propio y, por ende, forman parte de la hacienda municipal y deben garantizarse conforme a los principios citados del artículo 115, fracción IV, constitucional.

Además, el Gobierno del Estado de Veracruz funciona como un intermediario para la entrega de estos recursos, por lo que la controversia constitucional **se vuelve el único mecanismo para proteger la integridad de la hacienda municipal del Municipio actor ante la falta de entrega**. Ello, pues lo reclamado no se trata de aspectos formales de cumplimiento o no del contrato de fideicomiso del que son parte el Estado y el Municipio actor, sino que el acto negativo que en realidad se cuestiona es el indebido actuar por parte de un ente público (el Poder Ejecutivo) al conservar recursos del Municipio actor que no le corresponden.

Así, en el contexto del sistema financiero municipal tiene que tomarse en cuenta que, cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a

otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁴⁹ de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 46/2004 de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."⁵⁰

⁴⁹ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁵⁰ Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega

OCTAVO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos provenientes de:

- El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por la cantidad de **\$1'908,684.50** (Un millón novecientos ocho mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 50/100 M.N.) relativos a la región marítima por el ejercicio completo del año dos mil quince; **\$1'014,766.83** (Un millón catorce mil setecientos sesenta y seis pesos 83/100 M.N.) relativo a la región marítima por el periodo de enero a junio del ejercicio fiscal dos mil dieciséis; **\$1'743,051.00** (Un millón setecientos cuarenta y tres mil cincuenta y un pesos 00/100 M.N.) relativo a la región terrestre por los meses de enero, febrero, marzo, mayo, junio de dos mil dieciséis.

- El FISMDF (correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**), cuyo monto asciende a **\$4'137,239.73** (Cuatro millones ciento treinta y siete mil doscientos treinta y nueve pesos 73/100 M.N.).

- El FORTAMUNDF cuyo monto corresponda a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

- El **Convenio de Fondo de Zona Federal Marítimo Terrestre** (correspondientes a los **ejercicios de dos mil doce, dos mil trece, dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete**) cuyo monto asciende a un total de **\$180,156.00** (Ciento ochenta mil ciento cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.).

- Los remanentes de bursatilización del fideicomiso F-998 que asciende a la cantidad de **\$329,001.81** (Trescientos veintinueve mil un pesos 81/100 M.N.).

- El pago de intereses que se hayan generado en todos los casos.

Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISMDF y el FORTAMUNDF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en las tablas correspondientes).

b) Por su parte, respecto al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, el Convenio de Fondo de Zona Federal Marítimo Terrestre y los recursos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998, el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes a la entrega de los recursos por parte de la Federación al Ejecutivo Estatal, al ser, por analogía, el plazo límite del Ejecutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo a las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, se puntualiza que en caso que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la substanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), José Ramón Cossío Díaz (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia I.3o.C.26 K (10a.) y P./J. 27/96 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, página 1996 y Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 57, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEPATLAXCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEPATLAXCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEPATLAXCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE

RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE TEPATLAXCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEPATLAXCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 245/2016. MUNICIPIO DE TEPATLAXCO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 2 DE MAYO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México.¹ Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dos de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el quince de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo trigésimo cuarto transitorio del decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso cambiar el nombre de las instituciones o autoridades del mencionado Distrito que aquí se citen, en razón de que, en términos del artículo Trigésimo Primero transitorio del decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de la Ciudad México, éstas conservarán su denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.

Corte de Justicia de la Nación, Maximino Zanatta Peralta, en su carácter de presidente municipal del Municipio de Tepatlaxco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que solicitó la invalidez del acto que más adelante se señala, emitido por el órgano que a continuación se menciona:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

"ÚNICO.—*La inconstitucional traducida en ilegal de la omisión de la entidad pública y del Órgano de Gobierno Estatales demandados, consistente en cumplir con su obligación legal y constitucional de enterar y/o entregar las sumas económicas de las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), lo cual suma el importe monetario de \$3'338,976.00 (tres millones trescientos treinta y ocho mil novecientos setenta y seis pesos 00/100 M.N), todo ello sin que medie razón o justificación jurídica alguna.*"

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. Que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece de forma categórica las bases de los Gobiernos Estatales, relativas a la administración de la hacienda de manera libre, y, en el caso concreto, el inciso b) de la referida fracción invocada, establece lo relativo a las participaciones federales y cómo éstas deben ser cubiertas; de igual forma señala diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía.

2. En atención a lo anterior, y a fin de dar cumplimiento al dispositivo constitucional invocado, es que, en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado el veintisiete de noviembre de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, se observa, en su artículo 7 y en sus anexos 1, apartado C, y 22, lo relativo al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), el cual se encuentra regido normalmente por la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

Que el dieciocho de diciembre de dos mil quince se publicó un acuerdo en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relativo a que la entrega de los recursos del FISMDF, de los Estados a los Municipios, se haría tan pronto se recibieran de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por lo que, sentadas las bases para la entrega de los recursos indicados, el Gobierno del Estado de Veracruz publicó en la Gaceta Oficial del referido Estado, Tomo CXCI, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, 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 (FISMDF), entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2016.

Que en el acuerdo décimo se plasmó la calendarización de fechas de pago de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de radicación al Estado, y posterior, al Municipio, de la siguiente manera:

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

No obstante lo anterior, los demandados, Gobierno del Estado de Veracruz y la Secretaría de Finanzas y Planeación de la referida entidad, han sido omisos en depositar el importe económico de las aportaciones correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que se traduce en un total de \$3'338,976.00 (tres millones trescientos treinta y ocho mil novecientos setenta y seis pesos 00/100 M.N), ello, sin que medie razón o justificación jurídica alguna.

3. Que, hasta el momento de la presentación de la demanda, se actualiza la inconstitucionalidad e ilegal omisión de las autoridades demandadas, de cumplir con su obligación legal y constitucional de entregar el apoyo económico, en perjuicio del Municipio actor.

Hace la aclaración de que, aun y cuando reclama como adeudo a dicho fondo la cantidad de los meses de agosto, septiembre y octubre, anexa en copias certificadas los estados de cuenta de la institución bancaria Banamex, de los meses de enero, febrero, marzo, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, para comprobar que el depósito del recurso económico fue irregular, aun y cuando se encuentra calendarizado dicho recurso.

4. Aduce que, con relación al adeudo que reclama, se les hizo el requerimiento a las autoridades demandadas, mediante los oficios TES/0032/2016, de siete de junio de dos mil dieciséis; TES/0047/2016, de nueve de septiembre de dos mil dieciséis, y TES/0049/2016, de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, se les hizo saber la falta de pago de los recursos de los fondos FIS MDF y FORTAMUNDF, y que ya no les hizo más requerimientos porque las oficinas de las demandadas (Palacio de Gobierno y Secretaría de Finanzas y Planeación), fueron tomadas por diversos Municipios por adeudos; sin que la nueva administración, a la fecha de la presentación de la demanda, haya comunicado algo al respecto.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La parte actora, en sus conceptos de invalidez esgrimió, en síntesis, lo siguiente:

1. Que las demandadas, con su conducta omisiva, violan en perjuicio del Municipio actor lo establecido en el título quinto, referente a los Estados de la Federación y del Distrito Federal, en su artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual establece de forma categórica las bases de los Gobiernos Estatales, relativas a la administración de la hacienda de manera libre y, en el caso concreto, en el inciso b) de la referida fracción invocada, que

establece lo relativo a las participaciones federales y cómo éstas deben ser cubiertas, de igual forma señala diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía. Los cuales garantizan el respeto a la autonomía municipal y su pleno desarrollo social, en particular al Municipio de Tepatlaxco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que, como entidad pública municipal, está protegido, por la Constitución Federal, Constitución Local y normas secundarias que de ambas se desprendan, las cuales garantizan la autonomía municipal.

Que las responsables (titular del Ejecutivo y la Secretaría de Finanzas, ambos del Estado de Veracruz) violan flagrantemente el principio de libre administración hacendaria; ya que, una vez que la federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, en el caso, lo que aquí se reclama "Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, se garantiza a los Municipios su recepción puntual y efectiva.

Aduce que la consecuencia de la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, se generarían mayores consecuencias, pues se estaría privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales.

Que la omisión reclamada viola distintos principios, derechos y facultades en materia hacendaria municipal, como son: el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento, de los recursos que integran la hacienda pública municipal; el principio de integridad de los recursos municipales; el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; y la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios. Argumento que se apoya en la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

La omisión de los pagos, en que incurre el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación de las aportaciones del "Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal" (FISMDF) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito

Federal" (FORTAMUN-DF), impiden cumplir con el efecto redistributivo de la finalidad del mismo, ya que el Municipio actor es un Municipio débil, e impide impulsar su desarrollo, máxime que, al ser recursos económicos considerados como "preetiquetados", los Estados no pueden imponer condición, restricción y dilación alguna sobre su entrega.

Precisa que la falta de pago oportuno es sancionada por la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz, de conformidad con el artículo 6, en el que establece que el retraso en las ministraciones dará lugar al pago de intereses.

2. Que le causa agravio al Municipio actor la omisión reclamada de las demandadas, en específico, el artículo 115, fracciones II, primer párrafo y IV, inciso b), de la Constitución Federal, relativo a la administración hacendaria que debe entenderse como un régimen establecido por el Poder Reformador de la Constitución, cuyo objetivo es fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios pertenecientes a los Estados que integran la Federación, cuyo fin es que los mismos Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos, así como satisfacer sus necesidades; de igual manera, el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen el inalienable derecho a recibir de manera puntual, efectiva y completa, tanto las aportaciones como las participaciones que provengan de la federación, pues, en el caso de que los mismos sean enterados de manera extemporánea, se genera el pago de intereses.

CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos 14, 16, 17, 115, fracciones II, primer párrafo y IV, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete, el Ministro Javier Laynez Potisek, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de dos mil dieciséis, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 245/2016; admitió a trámite la demanda, en la que tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, a quien ordenó emplazar para que formulara su contestación, requiriéndolo para que, al momento de formular su contestación enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; pero no tuvo como demandada a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, por tratarse de una dependencia subordinada a dicho poder; asimismo, se ordenó dar vista a la Procuraduría General

de la República para que emitiera la opinión que le corresponde, y mandó formar cuaderno incidental, a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada.

Además, dada la naturaleza e importancia de este procedimiento constitucional, con apoyo en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenó habilitar los días que se requirieran para que se llevaran a cabo las notificaciones de este acuerdo; y, finalmente, ordenó que una vez que iniciara el primer periodo de sesiones, correspondiente al año dos mil diecisiete, se enviaran los autos a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que se proveyera lo relativo a la asignación de turno correspondiente.²

Luego, mediante proveído de dos de enero de dos mil diecisiete, se designó como instructor del procedimiento al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.³

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:⁴

I. En el apartado que denominó oportunidad, señaló que la demanda fue presentada oportunamente.

II. Con relación a los hechos indicó que son parcialmente ciertos, por cuanto hace a la expedición y publicación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, en el cual se contempla la asignación de recursos para los diferentes fondos y rubros destinados a los Municipios del país, entre ellos, del Estado de Veracruz.

Por otra parte, indicó que, por cuanto hace a los requerimientos a que alude el actor, que dice formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, con el propósito de que se pagaran las cantidades correspondientes a las participaciones federales a que tiene derecho, y que reclama en la controversia constitucional, no lo afirma ni lo niega, toda vez que se trata de hechos que no resultan propios de la administración pública estatal, que tuvo inicio a partir de uno de diciembre de dos mil dieciséis.

Con relación a las demás manifestaciones, señaló que no hace puntual referencia, ya que no constituyen propiamente hechos, sino consideraciones jurídicas que el Alto Tribunal deberá resolver.

² Fojas 85 a 87 del cuaderno principal.

³ Foja 115 del cuaderno principal.

⁴ Fojas 142 a 147 del cuaderno principal.

III. En el apartado de causas de improcedencia adujo lo siguiente:

A) Prescripción.

Que en relación con lo que impugna el Municipio actor (el retraso en la entrega de las participaciones correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis), estima que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto y de su ejecución.

Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que la federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y estos, a su vez, se encuentran obligados por dicho ordenamiento a realizar la entrega a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; por lo que, una vez que hubieran sido recibidos los recursos de marras por el Estado, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal, para realizar la entrega al Municipio, y, si no lo hizo, ello no le causa agravio en su perjuicio, por una invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario, constituye la prescripción de un derecho. Aunado a que, del contenido del escrito de demanda, se desprende que el representante del Municipio revela que es de su pleno conocimiento la calendarización preestablecida para la entrega de los recursos federales que reclama. Citó, en apoyo, la tesis I.3o.C.26 K (10a.), de rubro: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU PUBLICACIÓN Y CONTENIDO ES HECHO NOTORIO, BASTA SU COPIA SIMPLE PARA OBLIGAR A CONSTATAR SU EXISTENCIA Y TOMARLA EN CUENTA."

Además, aclara que la administración de su gobierno inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que niega los actos que reclama el Municipio actor, por no ser propios; ello, sin que sea obstáculo que, al tratarse de actos, al Municipio actor le corresponda no sólo probarlos, sino, además, ceñir su impugnación al plazo de treinta días, establecido para ello.

Finalmente aduce que, si bien el artículo 31 de la ley de la materia declara admisible la prueba de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los

artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Citó, en apoyo, la tesis de jurisprudencia P./J. 27/96, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). LA CONFESIÓN EXPRESA DEL QUEJOSO CONTENIDA EN LA DEMANDA, ACERCA DE QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO QUE MOTIVO EL ACTO RECLAMADO, CONSTITUYE PRUEBA PLENA DE ESE HECHO Y HACE INAPLICABLE DICHO PRECEPTO."

B) Inexistencia del acto reclamado.

Que, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, hace valer la causa de improcedencia, consistente en la inexistencia del acto cuya invalidez se demanda; en virtud de que, en modo alguno, la parte actora ha acreditado que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis, no se encuentra regularizando las entregas de las participaciones que le corresponden a la parte demandante, sino, por el contrario, la administración que encabeza ha llevado a cabo acciones tendentes a dar cumplimiento en tiempo y forma las obligaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

C) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

Señala que, respecto del acto reclamado, existe la obligación de agotar la vía prevista en la ley para la solución del conflicto y, en ese tenor, se considera que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley de la materia. Lo anterior, en virtud de que el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, dispone que los Municipios podrán dirimir sus inconformidades ante la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de dicha ley; por lo que considera que no existe afectación alguna a la esfera de competencias del Municipio actor. Asimismo solicita a este Alto Tribunal estudie y analice oficiosamente las causales de improcedencia que pudieran actualizarse en el presente asunto, ello, con fundamento en el artículo 19, penúltimo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia. Citó en apoyo, respectivamente, los siguientes criterios P./J. 136/2001 P./J. 31/96, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES." y "CONTROVERSIAS

CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."

IV. En el apartado que denominó razones o fundamentos jurídicos, en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que los conceptos de invalidez resultan inatendibles, en virtud de que el acto reclamado resulta inexistente, por los motivos que señaló en el apartado anterior; que el presente medio de control constitucional es improcedente, porque el estudio de las causales de improcedencia resulta ser una cuestión de orden público y, en el caso particular, debido a las causales expuestas, lo procedente es sobreseer en el presente asunto; asimismo, informa que en el momento procesal oportuno se presentarán los informes relacionados con el acto materia de la controversia, ya que aún no cuenta con dicha información; sin embargo, señala que ya fue requerida la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, mediante oficio girado número SG-DGJ/0097/01/2017.

SÉPTIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, y, con relación a los alegatos, se indicó que las partes no habían formulado; y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de cuatro de abril de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10,

fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos, concreta y específicamente, reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló, como tales, los siguientes:

"ÚNICO.—*La inconstitucional traducida en ilegal de la omisión de la entidad pública y del Órgano de Gobierno Estatales demandados, consistente en cumplir con su obligación Legal y Constitucional de enterar y/o entregar las sumas económicas de las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de la Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), lo cual suma el importe monetario de **\$3'338,976.00 (tres millones trescientos treinta y ocho mil novecientos setenta y seis pesos 00/100 M.N)**, todo ello sin que medio razón o justificación jurídica alguna."*

En el relativo a "hechos", el demandante destaca que ha solicitado a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz el pago de los recursos federales precisados en el párrafo anterior, sin que, a la fecha de presentación de la demanda, se haya realizado.

Asimismo, en el numeral 3 del apartado de hechos del escrito de demanda, el actor refiere que reclama como adeudo los meses de agosto, septiembre y octubre.

De lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁵ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho, de que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no, a él, como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—Oportunidad. A continuación, se determinará si la controversia fue promovida en tiempo contra el acto impugnado.

En virtud de los actos precisados, cabe destacar que, respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa –es decir, los que implican un no hacer– el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio, las cuales fueron reiteradas al resolverse la controversia constitucional 135/2016:

Al resolver la controversia constitucional 3/97,⁶ se destacó que, de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que, al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P/J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE

⁶ En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.¹⁷

Por otra parte, que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,⁸ se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues, al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial natu-

⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, Página: 568, registro digital: 193445.

⁸ En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

raleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.⁹

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del sólo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 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.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnable en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en

⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.¹⁰

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa, y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado, y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que, en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P/J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ 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 controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del

¹⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

Estado de 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."¹¹

Ahora, el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que, por su especial naturaleza, crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.¹²

En la especie, se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis. Por lo que su presentación es oportuna, en la medida en que el acto impugnado es de carácter omisivo.

Lo anterior, en tanto de las constancias de actos se advierte que, a la fecha de la presentación de la demanda, no se habían realizado los actos cuya invalidez impugna el Municipio actor en este asunto.

¹¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

¹² Sirve de apoyo a lo anterior la tesis número P.J./43/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"**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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"**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."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Maximino Zanatta Peralta, en su carácter de presidente municipal del Municipio de Tepatlaxco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acredita su

personalidad con la copia certificada ante notario público de la Constancia de Mayoría del presidente municipal expedida por el Consejo Municipal Electoral número 164 de Tepatlaxco, Estado de Veracruz; así como la copia certificada del secretario del Ayuntamiento del Acta de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil dieciséis, mediante el cual el cabildo autoriza al promovente la representación jurídica del Ayuntamiento.¹³

Ahora bien, de la referida acta de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil dieciséis, se desprende que el síndico se ha negado a asumir su función, por lo que, con base en las documentales que al efecto exhibe, y conforme al artículo 36, fracción XXIV, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,¹⁴ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Tepatlaxco, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional, no se ofreció prueba en contrario.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con la copia certificada de la Constancia de Mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.¹⁵

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

¹³ Fojas 19 a 24 del cuaderno principal.

¹⁴ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente municipal: ...

"XXIV. Asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los actos y hechos en que éste fuera parte, cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello, se excuse o se niegue a asumirla, requiriéndose, en este último caso, la previa autorización del Cabildo."

¹⁵ Foja 148 del expediente en que se actúa.

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado: ...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia, el cual tiene la legitimación pasiva en este medio de control constitucional, por ser a quien se le atribuyen los actos impugnados.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, señala que es improcedente la controversia, porque existe la obligación de agotar la vía prevista en la ley para la solución del conflicto, en virtud de que el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz dispone que los Municipios podrán dirimir sus inconformidades ante la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de dicha ley.

Dicha causa de improcedencia debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,¹⁶ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto el principio de definitividad en la controversia constitucional sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos, y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Tepatlaxco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

¹⁶ " **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la tesis P/J. 136/2001 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."¹⁷

Al no existir otro motivo de improcedencia planteada por las partes, adicional a los ya analizados, ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Ahora bien, para analizar la cuestión planteada se retoman los precedentes que han resuelto, tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de hacienda municipal.¹⁸

Se ha sostenido que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con

¹⁷ Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

¹⁸ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismas que han sido reiteradas en diversos casos.

el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

El cumplimiento de los contenidos de dicha fracción del artículo 115 constitucional garantiza el respeto a la autonomía municipal. Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010,¹⁹ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior, de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no para la totalidad de los mismos.²⁰

¹⁹ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

²⁰ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado, en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades, y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.²¹

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²²

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,²³ que consiste en que los Municipios tienen

²¹ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²² Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Productiva Rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²³ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una

derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deuditoria está obligado a pagar intereses.²⁴

La **Ley de Coordinación Fiscal**,²⁵ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²⁶

serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

²⁴ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

²⁵ "Artículo 1o. 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."

²⁶ Como precedentes podemos citar el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones federales y aportaciones federales; en dicho paquete de asuntos, se encontraban, entre otras, la controversia constitucional 105/2008 fallada por esta Primera Sala en sesión de 19 de octubre de 2011.

Por su parte, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal es del tenor siguiente:

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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.

a) La Federación deberá entregar las **participaciones** que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

b) Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

c) El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

d) En caso de incumplimiento de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

e) Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

f) Las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su periódico oficial, así como en su página oficial de Internet, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el periódico oficial, así como en la página oficial de internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.²⁷

g) El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en el inciso anterior será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.²⁸

Precisados los alcances de los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, conviene referir que a las participaciones y aportaciones federales las rigen los principios de inmediatez y agilidad.

La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales deberán ser entregadas a los Municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno. Asimismo, que la Federación entregará los recursos a estos últimos, por conducto de los Estados, **dentro de los cinco días siguientes** a aquel en que el Estado las reciba. En caso de retraso, se genera la obligación del pago de intereses, cuya tasa de cálculo tendrá como base la que haya establecido el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Asimismo, prevé que, en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado.

Por otro lado, el artículo 32 de la normativa en cita dispone que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se enterará mensualmente a los Municipios, por conducto de las entidades, de manera ágil y directa, sin

²⁷ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

²⁸ De igual manera, este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.

más limitaciones o restricciones –incluso de carácter administrativo– que las previstas en el artículo 33 de dicha legislación.²⁹

De lo anterior se observa que la Ley de Coordinación Fiscal establece una regla general de inmediatez que rige el entero de los recursos federales participables a los Municipios, en el sentido de que, si bien deben ser entregados por conducto de los Gobiernos Estatales, no pueden estar sujetos a condicionamiento alguno.

Sin que pase inadvertido que en torno al Fondo de Fortalecimiento Municipal no se establece una regla expresa en cuanto a la rapidez en la entrega de los recursos; esta Primera Sala considera que dicho principio irradia a la totalidad de aportaciones federales, tomando en cuenta que estos recursos están destinados a las necesidades básicas y urgentes de los Municipios.

De esta manera resulta que, tanto **las participaciones** como las aportaciones federales que corresponden a los Municipios en términos del Sistema de Coordinación Fiscal, deben ser, entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.³⁰

Aunado a ello, debe señalarse³¹ que, cuando la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.³²

²⁹ En síntesis, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé las reglas de etiquetado de los recursos atinentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Administrativamente, dispone que los Municipios y demarcaciones del Distrito Federal deberán hacer del conocimiento de sus habitantes los montos recibidos, promover la participación de las comunidades beneficiadas, informar a los habitantes sobre el avance del ejercicio de los recursos, proporcionar información a la Secretaría de Desarrollo Social, procurar que las obras realizadas sean compatibles con la preservación del medio ambiente y publicar en su página oficial las obras financiadas con los recursos del fondo.

³⁰ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), cuyos título y subtítulo son los siguientes: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES."

³¹ Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 135/2016.

³² De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P./J. 81/99, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó." Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

Asimismo, al contestar la demanda, la demandada, para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, puede dar a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga. Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria, y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

En atención a lo anteriormente señalado, esta primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada**, por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor son los siguientes:

- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISDMF–, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

De constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/643/2017, de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0097/01/2017,³³ respecto de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, asignados al Municipio actor.

³³ Debe destacarse que, en auto de cinco de abril de dos mil diecisiete (foja 191 del cuaderno principal), el Ministro instructor determinó que el delegado del Poder Ejecutivo Local había desahogado de manera extemporánea el requerimiento formulado en auto de quince de febrero de dos mil diecisiete; sin embargo, en términos del artículo 35 de la ley reglamentaria de la materia, se tienen tal oficio y sus anexos como pruebas para mejor proveer y, en consecuencia, se toman en cuenta para la resolución de este asunto.

En la parte conducente del oficio de mérito, se estableció lo siguiente:

"...

"1) En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Fondo para la Infraestructura Social Municipal	Fecha de pago	Monto
Fondo infraestructura (enero-2016)	18-feb-2016	\$1'112,992.00
Fondo infraestructura (febrero 2016)	04-mar-2016	\$1'112,992.00
Fondo infraestructura (marzo 2016)	29-abr-2016	\$1'112,992.00
Fondo infraestructura (abril 2016)	31-may-2016	\$1'112,992.00
Fondo infraestructura (mayo 2016)	30-jun-2016	\$1'112,992.00
Fondo infraestructura (junio 2016)	01-jul-2016	\$1'112,992.00
Fondo infraestructura (julio 2016)	31-ago-2016	\$1'112,992.00

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP, con fecha 31 de agosto, 30 septiembre (sic) y 30 de octubre del año 2016 respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV **registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre**, que a continuación se detallan:

Fondo para la Infraestructura Social Municipal	Fecha de registro	monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$ 1,112,992.00
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$ 1,112,992.00
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$ 1,112,992.00
Total		\$ 3,338, 975.00

..."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admite expresamente que sí están pendientes de pago las cantidades de \$1'112,992.00 (un millón ciento doce mil novecientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.), por cada uno de los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, haciendo un total de \$3'338,975.00 (tres millones trescientos treinta y ocho mil novecientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

Cabe destacar que en la jurisprudencia P/J. 46/2004, el Pleno ha determinado, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.³⁴

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno al resolver, en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la controversia constitucional 135/2016.³⁵

³⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

³⁵ En cuanto al fondo, se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte primera, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de \$436,081.00 (cuatrocientos treinta

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁶ este Pleno determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

y seis mil, ochenta y un pesos) por el mes de agosto de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte segunda, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de \$436,082.00 (cuatrocientos treinta y seis mil, ochenta y dos pesos) por el mes de septiembre de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

Se aprobó, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, con precisiones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis", consistente en determinar que, respecto del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por el mes de septiembre de dos mil dieciséis, el pago se realizó de forma extemporánea y, por tanto, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realizó la entrega de tales recursos. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

³⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, deberá realizar el pago, a favor del Municipio de Tepatlaxco, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por concepto de Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$1'112,992.00 (un millón ciento doce mil novecientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.), por cada uno de los meses referidos, haciendo un total de **\$3'338,975.00** (tres millones trescientos treinta y ocho mil novecientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.). **Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado**, los que deberán contabilizarse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Los intereses de referencia deberán calcularse a partir del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que sean efectivamente pagados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P/J. 27/96, P/J. 31/96, P/J. 6/2000, P/J. 5/2000, P/J. 12/2005, I.3o.C.26 K (10a.) y 1a. CCXXII/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos III, junio de 1996, páginas 57 y 392, XI, febrero de 2000, páginas 514 y 515, XXI, marzo de 2005, página 814 y Décima Época, Libros XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, página 1996 y XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUC-

TURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISM-DF) AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL (PRODERE) AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DE LA PARTICIPACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

X. OMISIÓN DE PAGO DE REMANENTES CORRESPONDIENTES AL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO F/988. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DE PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XALAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 202/2016. MUNICIPIO DE XALAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 20 DE JUNIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIENES SE RESERVARON EL DERECHO DE FORMULAR VOTO RECURRENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinte de junio de dos mil dieciocho.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el treinta de noviembre de dos mil dieci-

séis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Michelle Servín González**, en su carácter de síndica del **Municipio de Xalapa, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** y representante legal del mismo, promovió controversia constitucional, en la que solicitó la invalidez de diversos actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

"...a) La ilegal e indebida retención de los recursos federales correspondientes a las ministraciones de los meses de agosto, septiembre y octubre del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por un monto de \$35'833,572.00 ... —b) La ilegal e indebida retención de recursos federales correspondientes al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), por un monto de \$19'902,043.00 ... —c) La ilegal e indebida retención de los recursos federales correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por un monto de \$4'425,428.00 ... —d) La ilegal e indebida retención de los recursos federales correspondientes a la participación de la recaudación del impuesto sobre la renta correspondiente al salario del personal que presta sus servicios para la entidad paraestatal Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, por un monto de \$15'018,315.00 ... —e) La ilegal e indebida retención de los recursos correspondientes a remanentes del contrato de fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, en el que se constituyó un fideicomiso en el que mi representada funge como fideicomitente municipal, por un monto de \$9'595,869.61...". (énfasis añadido)

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

1. Describe que el artículo 115 de la Constitución Federal contiene el tipo de gobierno que deben adoptar los Estados, así como el concepto de Municipio Libre.

Que el dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, la Federación y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, celebraron el Convenio de Adhe-

sión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre siguiente.

Indica que el Municipio de Xalapa, Veracruz, es una parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz.

2. El doce de noviembre de dos mil quince, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil dieciséis, mismo que se publicó el veintisiete siguiente en el Diario Oficial de la Federación; ahí, consta la autorización de diversos recursos para el Ayuntamiento.

Que el veintitrés de marzo de dos mil dieciséis, el Consejo de Desarrollo Municipal aprobó el Programa General de Inversión de Obras y Acciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a ejecutarse en el ejercicio de dos mil dieciséis.

Que el trece de septiembre de dos mil dieciséis, el Cabildo del Ayuntamiento de Xalapa autorizó el Programa General de Inversión de Obras a Financiar con recursos provenientes del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), así como del Fondo Financiero para la Inversión A-2016 (FORTAFIN) del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

3. El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal define las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y, en su caso, de los Municipios; esto, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicho ordenamiento, entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Refiere que el artículo 32 del ordenamiento citado establece la determinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y la parte del mismo que corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el relevante al Fondo para la Infraestructura Social y Municipal de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. En ese mismo artículo, indica que el fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y a los Municipios y demarcaciones territoriales, a través de las entidades de forma ágil y directa.

Asimismo, indica que el artículo 33 establece el destino del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; finalmente, que el artículo 35 dispone cómo es que las entidades distribuyen entre los Municipios los recursos y que las cantidades resultantes deben publicarse en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el treinta y uno del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y metodología.

Refiere que con base en lo anterior, el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, número extraordinario 042, 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 del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016*"; en el resolutivo octavo, se estableció que al Municipio de Xalapa, Veracruz, le correspondió un monto de \$119'445,240.00 (ciento diecinueve millones cuatrocientos cuarenta y cinco mil doscientos cuarenta pesos 00/100 M.N.).

En el resolutivo décimo, refiere que se estableció un calendario de fechas límite del pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, indicando que la entrega se haría tan pronto como se recibieran los recursos enviados por la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto

Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Asimismo, afirma que, con base en la Ley de Coordinación Fiscal, corresponde una ministración mensual por la cantidad de \$11'944,524.00 (once millones novecientos cuarenta y cuatro mil quinientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.) durante los primeros diez meses del año fiscal de dos mil dieciséis.

Narra que mediante oficio TM/025/2016, de quince de enero de dos mil dieciséis, firmado por el presidente municipal y el tesorero del Ayuntamiento, se solicitó al tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, que la ministración correspondiente a los recursos del Fondo se realizaran en la cuenta número **0421736449**, de la institución bancaria denominada Banorte.

Posteriormente, señala que las ministraciones correspondientes a los meses de enero a julio ya fueron entregadas, **pero no las correspondientes a las de los meses de agosto a octubre**, que ascienden a un monto de \$35'833,572.00 (treinta y cinco millones ochocientos treinta y tres mil quinientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.), tal como se advierte de los estados de cuenta, pues no consta depósito alguno por parte del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, del uno al treinta de diciembre, ni del uno al treinta y uno de octubre, ambos de dos mil dieciséis. Así, afirma que se trata de una retención indebida e ilegal que se traduce, a su vez, en un daño patrimonial en perjuicio de los habitantes.

4. Retoma que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis, en su anexo 20 correspondiente al "Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas", considera una partida para el **Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN)**. Por ello, mediante oficio DGIP/771/2016, de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, el encargado del despacho de la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, informó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó al Municipio un monto de \$128'425,428.00 (ciento veintiocho millones cuatrocientos veinticinco mil cuatrocientos veintiocho pesos 00/100 M.N.) para la ejecución de diversas obras.

Afirma que los recursos mencionados, se encuentran destinados a la ejecución de diversas obras de infraestructura contempladas en el "Programa General de Inversión para el Ejercicio Fiscal 2016", aprobado por el Municipio en sesión de Cabildo el trece de septiembre de dos mil dieciséis.

Retoma que mediante oficio TM/0468/2016, de veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, el tesorero del Ayuntamiento de Xalapa dio a conocer al tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, el número de la cuenta **0107841124** para recibir la ministración correspondiente, siendo la cuenta en la institución bancaria denominada "BBVA Bancomer". Finalmente, señala que **a la fecha de la demanda sólo le han entregado \$124'000,000.00 (ciento veinticuatro millones de pesos 00/100 M.N.) y están pendientes \$4'425,428.00 (cuatro millones cuatrocientos veinticinco mil cuatrocientos veintiocho pesos 00/100 M.N.),** lo cual se acredita con los estados de cuenta.

5. De nueva cuenta, retoma que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis, y refiere que en el Anexo 20.3 correspondiente al "Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas", en el que se consideran los recursos para las entidades federativas del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE); ahí, afirma que tiene autorizados \$19'902,043.00 (diecinueve millones novecientos dos mil cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.) destinados a la pavimentación con concreto hidráulico de la Av. Enrique C. Rébsamen, entre Circuito presidentes y Calle Gustavo Díaz Ordaz, Col. Mártires de Chicago, en Xalapa, Veracruz.

Que mediante oficio DGIP/170/2016, de quince de febrero de dos mil dieciséis, el entonces director general de inversión pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, informó al presidente municipal, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó el monto señalado; como consecuencia, mediante oficio TM/0315/2016, de treinta de mayo de dos mil dieciséis, el tesorero del Ayuntamiento de Xalapa dio a conocer al tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, el número de cuenta **1-2756089** con la institución bancaria "Banco Nacional de México", para recibir la ministración correspondiente.

Sin embargo, indica que a la fecha de la presentación de la demanda, no se ha hecho ningún depósito por tal concepto, no obstante que los recursos ya fueron entregados al Gobierno del Estado de Veracruz; advierte que esto consta en los estados de cuenta de los meses de mayo a octubre de dos mil dieciséis. Asimismo, refiere que los recursos ya se le depositaron al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por parte de la Federación.

6. Luego, refiere que el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, señala que las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan al 100% de la recaudación obtenida del impuesto sobre la renta enterado a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa o del Municipio, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario se pague por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

Así, prosigue con que la **Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa** es una entidad paramunicipal y ha enterado cantidades al Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por concepto de **Impuesto sobre la Renta correspondiente al salario del personal, del periodo de julio a noviembre de dos mil quince, así como de abril de dos mil dieciséis**. Así, refiere que la cantidad asciende a **\$15'018,315.00 (quince millones dieciocho mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.)**.

Indica que mediante oficio 351-A-DGPA-213 de trece de junio de dos mil dieciséis, la directora general adjunta de Transferencias Federales, adscrita a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dio a conocer al Municipio que *"de acuerdo a los registros que sobre el tema desarrolla esta Unidad, en colaboración con el Sistema de Administración Tributaria (SAT), de la retención que por este concepto ha realizado el ente público en cuestión se le ha participado al Estado de Veracruz un importe total de \$15'018,315.00 ..."*; no obstante, estima que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave indebidamente ha retenido los recursos.

Refiere que aun cuando los recursos federales ya fueron depositados a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, no se aprecia transferencia alguna en favor del Municipio actor, al momento de presentar la demanda; esto, a pesar que mediante oficio TM/025/2016, de quince de enero de dos mil dieciséis, el presidente municipal y el tesorero del Ayuntamiento dieron a conocer el número de cuenta **0421739150** de la institución bancaria denominada "Banorte" para el depósito correspondiente.

7. Por otra parte, señala que el once de junio de dos mil ocho, se publicó en el medio oficial del Estado, en el número extraordinario 189, el *"Decreto que autoriza la constitución de un fideicomiso bursátil y la afectación al mismo de los ingresos municipales del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos"*; deri-

vado de lo anterior, el cinco de diciembre de dos mil ocho, se celebró un contrato de **Fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F/998**.

Adiciona que en la cláusula 8.3, inciso e), subinciso V, del contrato, el fiduciario transferirá al fideicomisario en segundo lugar (el Estado de Veracruz), a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación estatal, las cantidades remanentes que se encuentren depositadas en la "cuenta del fondo de remanentes"; esto, a más tardar el último día hábil del mes de febrero de cada año y acompañado del informe en que se establezca el monto que le corresponde a cada fideicomitente municipal, conforme a lo señalado en el contrato.

Luego, indica que mediante escrito de diez de agosto de dos mil dieciséis, el delegado fiduciario indicó que realizó una transferencia electrónica a la cuenta del Gobierno del Estado de Veracruz, el nueve de agosto de dos mil dieciséis. La transferencia ascendió a \$138'181,244.23 (ciento treinta y ocho millones ciento ochenta y un mil doscientos cuarenta y cuatro pesos 23/100 M.N.), de los cuales, correspondían \$9'595,869.61 (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve pesos 61/100 M.N.) al Municipio de Xalapa, pero no se ha recibido monto alguno.

8. Finalmente, retoma que mediante oficio PM-09/313/2016, de treinta de septiembre de dos mil dieciséis, la síndica y el presidente municipal requirieron formalmente al titular del Poder Ejecutivo del Estado el pago de las participaciones; igualmente, refiere que mediante oficios PM-09/325/2016, PM-10/359/2016 y oficio sin número, de fechas veintitrés de septiembre, veinticinco de octubre y catorce de noviembre de dos mil dieciséis, respectivamente, el presidente municipal solicitó al titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación de Gobierno del Estado de Veracruz, la entrega inmediata de los recursos federales retenidos indebidamente.

Ante la falta de respuesta, informa que mediante oficio PM/11/369/2016, de uno de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente municipal solicitó al secretario de hacienda y crédito público que se entregaran al Municipio, de forma directa e inmediata, los recursos federales adeudados, así como los que se generen, descontando la participación que le corresponda al Estado. Adicionalmente, indica que mediante el oficio de misma fecha número PM/11/370/2016, se solicitó al Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, representante del grupo zona 8 y coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, para que emitiera su opinión en términos del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

9. Finalmente, se narra que el siete de octubre de dos mil dieciséis, diverso apoderado del Municipio compareció ante el Ministerio Público de la Federación, para denunciar la indebida retención de los fondos federales; esta denuncia, dio origen a la Carpeta de Investigación FED/VER/XLPA/0001166/2016.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la parte actora formuló las siguientes consideraciones:

Primero.

a) El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Así, se relaciona la integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, y en general, de todos los recursos que por cualquier concepto les destine la Federación y en caso de entregas extemporáneas, se genera el pago de intereses. Sustenta su dicho con el criterio de rubro "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

b) Una vez que la Federación transfiere ciertos recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva; esto, toda vez que la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos que gozan los Ayuntamientos, presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Así, si la Federación y los Estados, una vez que acordaron la transferencia de recursos a los Municipios, incumplen o retardan el compromiso, entonces privan de la base material y económica necesaria para cumplir con las obligaciones constitucionales y violan el referido artículo 115 constitucional.

c) Es procedente la controversia, pues se reclama la inconstitucionalidad de la retención por parte del Estado de Veracruz, de diversos fondos federales y recursos que le pertenecen al Municipio de Xalapa.

d) En el caso, la Federación acordó la transferencia de los recursos en beneficio del Municipio de Xalapa, durante el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, mismos que serían entregados al Municipio a través de la mediación administrativa del Gobierno del Estado; no obstante, a la fecha de la demanda están indebida e ilegalmente retenidos los siguientes recursos:

Fondo	Monto aprobado y transferido al Estado (MXN)	Monto recibido por el Municipio de Xalapa (MXN)	Monto retenido (MXN)
FIS MDF	119'445,240.00	83'611,668.00	35'833,572.00
PRODERE	19'902,043.00	0.0	19'902,043.00
PORTAFIN	128'425,428.00	124'000,000.00	4'425,428.00
TOTAL	267'772,711.00	207'611,608.00	60'161,103.00

e) En cuanto al impuesto sobre la renta participable en términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa enteró a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un total de \$15'018,315.00 (quince millones dieciocho mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.) por concepto del impuesto correspondiente al salario del personal que labora en el órgano paramunicipal. No obstante, aunque la Federación ya enteró las cantidades a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, los recursos no han sido entregados y nuevamente se viola el artículo 115 constitucional en perjuicio del Municipio de Xalapa.

f) Para la transferencia de todos los recursos del Municipio de Xalapa, la Federación se vale de la mediación del Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación. Al incumplir con la entrega, el Gobierno del Estado viola lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, poniendo en riesgo la autonomía y autosuficiencia presupuestal del Municipio de Xalapa.

g) Cuando el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave retiene los recursos federales, los que ya fueron suministrados por la Federación, somete al Municipio de Xalapa a un doble perjuicio: (i) por una parte, provoca daño ligado a la pérdida de poder adquisitivo de las cantidades señaladas; y (ii) por otro, limita para destinar los recursos a los rubros que están destinados.

h) Aunado a lo anterior, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el retraso de los Estados en la entrega de las participaciones a los Municipios, da 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; por ello, en atención a la reparación del daño causado por el incumplimiento,

se traduce en que el Estado debe pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad líquida y exigible. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá condenar al pago de las cantidades adeudadas y los intereses correspondientes.

Segundo.

a) El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, también consagra el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; de ahí que, se violenta el principio mencionado cuando cualquier acto u omisión por parte de un órgano de gobierno, tenga como efecto una limitación o privación indebida de recursos a un Ayuntamiento.

b) Dicho lo anterior, el Municipio de Xalapa es parte, como fideicomitente municipal, en el **Fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F/998**. Asimismo, de la lectura de la cláusula 8.3, inciso e), sub-inciso V, se advierte que el fiduciario transferirá al fideicomisario en segundo lugar (Estado de Veracruz), a través de la SEFIPLAN, los remanentes depositados en la cuenta del fondo de remanentes; lo anterior, a más tardar el último día hábil del mes de febrero de cada año y con un informe que indique cuánto le corresponde a cada fideicomitente municipal.

c) Así, el fiduciario realizó la transferencia electrónica a la cuenta del Gobierno del Estado de Veracruz, por un monto de \$138'181,244.23 (ciento treinta y ocho millones ciento ochenta y un mil doscientos cuarenta y cuatro pesos 23/100 M.N.). De ese monto, \$9'595,869.67 (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve 67/100 M.N.) corresponden al Municipio de Xalapa; sin embargo, aun cuando ya se hizo la transferencia desde agosto de dos mil dieciséis, a la fecha de la demanda no se ha hecho la transferencia correspondiente al Municipio, lo que viola el contrato.

d) Esa omisión también implica que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, violenta el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; asimismo, viola la autonomía municipal al dilatar e impedir la entrega de participaciones, aportaciones, impuestos participables y otros recursos de origen federal, así como recursos derivados de acuerdos de voluntades celebrados entre el ejecutivo estatal y el Municipio.

e) De la interpretación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, se deduce que los Municipios cuentan con plena autonomía para administrar su hacienda pública, misma que se conforma por las contribuciones,

participaciones, aportaciones y todo ingreso que conforme a la legislación tenga derecho; por ello, los Municipios son autónomos para determinar el modo de ejercer su hacienda en forma directa.

f) Así, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado tiene la obligación de entregar las sumas que corresponden al Municipio; esto, de manera ágil, sin limitaciones ni restricciones, en la forma y términos señalados por la ley. De esta forma, la falta y demora en la entrega de recursos, es un acto que genera la obligación de pagar intereses en los términos establecidos en el concepto anterior.

CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 202/2016, designándose instructor del procedimiento al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.¹

El Ministro instructor admitió la demanda a trámite mediante auto de uno de diciembre de dos mil dieciséis, y entre otras cuestiones, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, mandó a emplazarlo y le requirió la presentación de la contestación de la demanda.

SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de Gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:²

I. En el apartado que denominó oportunidad, señaló que la contestación a la demanda fue presentada **oportunamente**.

II. Con relación a los hechos relacionados con los actos reclamados indicó que no los afirma ni niega, toda vez que se tratan de hechos que no resultan propios de la administración pública estatal, que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciséis.

¹ Fojas 487 a 488 del cuaderno principal.

² Fojas 503 a 510 del cuaderno principal.

III. En el apartado de causas de improcedencia adujo lo siguiente:

A) Prescripción.

Que en relación a los actos que impugna el Municipio actor estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto y de su ejecución.

Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y éstos a su vez, se encuentran obligados por dicho ordenamiento a realizar la entrega a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba. Por lo que, una vez que hubieran sido recibidos los recursos de marras por el Estado, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal, para realizar la entrega al Municipio, y si no lo hizo, ello no le causa agravio en su perjuicio, por una invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario constituye la prescripción de un derecho.

Aunado a que, del contenido del escrito de demanda se desprende que el representante del Municipio, revela que es de su pleno conocimiento la calendarización preestablecida para la entrega de los recursos federales que reclama.

Además, precisa que la administración de su gobierno, inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que niega los actos que reclama el Municipio actor, por no ser propios; ello sin que sea obstáculo, que al tratarse de actos al Municipio actor le corresponda no sólo probarlos, sino además, ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, aduce que si bien el artículo 31 de la ley de la materia, declara admisible la prueba de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

B) Inexistencia del acto reclamado.

Que con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, hace valer la causal de improcedencia consistente en la inexistencia del acto cuya invalidez se demanda; en virtud de que, en modo alguno la parte actora ha acreditado que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis, no se encuentra regularizando las entregas de las participaciones que le corresponden a la parte demandante, sino por el contrario, la administración que encabeza ha llevado a cabo acciones tendentes a dar cumplimiento en tiempo y forma las obligaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

C) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

Señala que respecto del acto reclamado, existe la obligación de agotar la vía prevista en la ley para la solución del conflicto y, en ese tenor, se considera que se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley de la materia. Lo anterior, en virtud de que el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, dispone que los Municipios podrán dirimir sus inconformidades a la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de dicha ley; por lo que, considera que no existe afectación alguna a la esfera de competencias del Municipio actor.

Asimismo, solicita a este Alto Tribunal, estudie y analice oficiosamente las causales de improcedencia que pudieran actualizarse en el presente asunto, ello con fundamento en el artículo 19, penúltimo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia. Cito en apoyo, respectivamente los siguientes criterios P/J. 136/2001, P/J. 31/96, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."; y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."

IV. En el apartado que denominó "*Razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado*", señaló lo siguiente:

Que los conceptos de invalidez resultan inatendibles, en virtud de que, el acto reclamado resulta inexistente, por los motivos que señaló en el apartado anterior; que el presente medio de control constitucional es improcedente, porque el estudio de las causales de improcedencia resulta ser una cuestión de orden público, y en el caso particular, debido a las causales expuestas, lo procedente es sobreseer el presente asunto; asimismo, informa que en el momento procesal oportuno se presentarán los informes relacionados con el acto materia de la controversia, ya que aún no cuenta con dicha información, sin embargo señala que ya fue requerida a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, mediante oficio girado número SG-DGJ/0454/12/2016.

SÉPTIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el veinte de junio de dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por ofrecidas las pruebas, así como por formulados los alegatos que presentó la síndica del Municipio de Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave; hecho lo anterior, se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la Ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demandan, señaló:

"...a) La ilegal e indebida retención de los recursos federales correspondientes a las ministraciones de los meses de agosto, septiembre y octubre del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por un monto de \$35'833,572.00—b) La ilegal e indebida retención de recursos federales correspondientes al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), por un monto de \$19'902,043.00—c) La ilegal e indebida retención de los recursos federales correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por un monto de \$4'425,428.00—d) La ilegal e indebida retención de los recursos federales correspondientes a la participación de la recaudación del impuesto sobre la renta correspondiente al salario del personal que presta sus servicios para la entidad paraestatal Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, por un monto de \$15'018,315.00—e) La ilegal e indebida retención de los recursos correspondientes a remanentes del contrato de fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F/998, en el que se constituyó un fideicomiso en el que mi representada funge como fideicomitente municipal, por un monto de \$9'595,869.61 ...".

Se advierte que en el inciso **a)**, el Municipio actor reclama la "indebida retención" de las participaciones federales, correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre** del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y que, sumadas, ascienden a **\$35'833,572.00** (treinta y cinco millones ochocientos treinta y tres mil quinientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.)

Por lo que hace al **inciso b)**, reclama la "indebida retención" de los recursos federales correspondientes al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional

(PRODERE), por la cantidad de **\$19'902,043.00** (diecinueve millones novecientos dos mil cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.), destinados a la pavimentación con concreto hidráulico de la Av. Enrique C. Rébsamen, entre Circuito presidentes y Calle Gustavo Díaz Ordaz, Col. Mártires de Chicago, en Xalapa, Veracruz.

En ese sentido, el Municipio actor agrega copia del oficio DGIP/170/2016,³ de quince de febrero de dos mil dieciséis, en el que por instrucciones del encargado del despacho de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación, se informa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la entrega de recursos para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, por el concepto del Fondo de Proyectos de Desarrollo General. De forma específica, se destina al Municipio de Xalapa:

No.	DESCRIPCIÓN	MONTO (\$)
1	INFRAESTRUCTURA PARA EL MUNICIPIO DE XALAPA EN VERACRUZ.	19'902,043.00
TOTAL		19'902,043.00

Ahora bien, por lo que hace al **inciso c)**, de la misma forma reclama la "indebida retención" de los recursos federales correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por la cantidad de **\$4'425,428.00** (cuatro millones cuatrocientos veinticinco mil cuatrocientos veintiocho pesos 00/100 M.N.), para la ejecución de diversas obras.

En el **inciso d)**, también reclama la "indebida retención" de los recursos federales correspondientes a la participación de la recaudación del Impuesto sobre la Renta correspondiente al salario del personal que presta sus servicios para la entidad paraestatal Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, por un monto de **\$15'018,315.00** (quince millones dieciocho mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.).

De conformidad con el punto 6 de los antecedentes sintetizados, el Municipio actor refiere que el monto que reclama corresponde al Impuesto sobre la Renta del salario del personal que labora para la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, del periodo de **julio a noviembre de dos mil quince**, así como de **abril de dos mil dieciséis**.

³ Véase en el Anexo 9 "Oficios", foja 186 a 187, vuelta, del cuaderno en el que se actúa.

En cuanto al **inciso e)** también se reclama la "indebida retención" de los remanentes derivados del contrato de fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, equivalente a un monto de **\$9'595,869.61** (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve pesos 61/100 M.N.).

Finalmente, no pasa desapercibido que en los conceptos de invalidez, el Municipio actor señala que en términos del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados deben pagar intereses por el retraso en la entrega de las participaciones; de ahí que, indica que deben pagarse todas las prestaciones omitidas, así como sus correspondientes intereses moratorios.

En atención a lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

1. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, cuyo monto asciende a **\$35'833,572.00** (treinta y cinco millones ochocientos treinta y tres mil quinientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.).

2. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), por la cantidad de **\$19'902,043.00** (diecinueve millones novecientos dos mil cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.), destinados a la pavimentación con concreto hidráulico de la Av. Enrique C. Rébsamen, entre Circuito presidentes y Calle Gustavo Díaz Ordaz, Col. Mártires de Chicago, en Xalapa, Veracruz.

3. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por la cantidad de **\$4'425,428.00** (cuatro millones cuatrocientos veinticinco mil cuatrocientos veintiocho pesos 00/100 M.N.).

4. La omisión de entregar los recursos federales correspondientes a la participación de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, en términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal; esto, por el monto de **\$15'018,315.00** (quince millones dieciocho mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.) derivado del salario del personal que labora para la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, durante el periodo de **julio a noviembre de dos mil quince**, así como de **abril de dos mil dieciséis**.

5. La omisión de entregar los recursos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998; que ascienden a un monto de

\$9'595,869.61 (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve pesos 61/100 M.N.).

En relación con las omisiones en la entrega de participaciones y aportaciones federales, el Municipio actor solicita el pago de intereses.

Los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P/J. 98/2009,⁴ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones deman-

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

dadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera —en principio— de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al ejecutivo estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—Oportunidad. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P/J. 43/2003,⁵ tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,⁶ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁷ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

⁵ Tesis: P/J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁷ Foja 28 de la sentencia.

En la controversia constitucional 20/2005⁸ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.⁹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011¹⁰ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.¹¹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012¹² el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹³ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014¹⁴ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quinceña de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la ma-

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

⁹ Foja 49 de la sentencia.

¹⁰ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹¹ Foja 20 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹³ Foja 35 de la sentencia.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

teria no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda, el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹⁵

En la controversia constitucional 78/2014¹⁶ el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁷

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.¹⁸ Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015¹⁹ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos

¹⁵ Foja 29 de la sentencia.

¹⁶ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁷ Foja 18 de la sentencia.

¹⁸ Foja 22 de la sentencia.

¹⁹ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,²⁰ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²¹ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²²

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será 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

²⁰ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²¹ Foja 45 de la sentencia.

²² Foja 51 de la sentencia.

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.²³ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

En la especie, se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, de las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**; del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), así como del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN); los recursos federales correspondientes a la participación de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, en términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal; así como de los recursos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998. Por ende, su presentación es oportuna en la medida en que el acto impugnado es de carácter omisivo.

Lo anterior, en tanto de las constancias de actos se advierte que a la fecha de la presentación de la demanda, no se habían realizado los actos cuya invalidez impugna el Municipio actor en este asunto.

CUARTO.—**Legitimación Activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"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:

"...

²³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 21. 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; ...".

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

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ...".

"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...".

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Michelle Servín González, en su carácter de síndica y representante legal, del Municipio de Xalapa, Estado de Veracruz, quien acredita su personalidad con copias certificadas expedidas por el notario titular de la Notaría No. 16, de la Décima Primera Demarcación Notarial con residencia en Xalapa, del Acta de toma de protesta e instalación del Honorable Cabildo del Ayuntamiento de Xalapa periodo dos mil catorce a dos mil diecisiete, de treinta y uno de diciembre de dos mil trece²⁴ y de la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 006, del tres de enero de dos mil catorce, relativa a la relación de Ediles que integrarán los Ayuntamientos del Estado de Veracruz.²⁵

²⁴ Fojas 44 a 48, vuelta, del cuaderno principal.

²⁵ Fojas 41 y 42 del cuaderno principal.

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,²⁶ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Xalapa, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

QUINTO.—**Legitimación Pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la Constancia de Mayoría, de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.²⁷

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del Gobernador del Estado: ...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

²⁶ **Artículo 37.** Son atribuciones del Síndico: ...

II. Representar legalmente al Ayuntamiento;"

²⁷ Foja 511 del expediente en que se actúa.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce tres causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación al artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia relativa a la inexistencia de los actos impugnados. Finalmente, refiere que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en tanto el Municipio no agotó la vía legal previa para la impugnación de intereses derivados de las omisiones de pago impugnadas.

Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de la primera causal de improcedencia aducida en el considerando de oportunidad; así, se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, por lo que la misma no es extemporánea y la causal se tiene por desestimada.

Por lo que hace a la segunda causal, se precisa que el análisis de la existencia de los actos omisivos impugnados debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados, es necesario atender al marco legal aplicable; además de que, de ser cierta la falta de pago, esto por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

Finalmente, la última causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,²⁸ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que, dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto el principio de definitividad en la controversia constitucional, sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

²⁸ " **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Xalapa, Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la tesis P/J. 136/2001 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."²⁹

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios jurisprudenciales aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

²⁹ Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³⁰ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³¹

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de 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.

³⁰ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 Paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

³¹ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, Noviembre de 2010, página 1213.

c) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

d) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³²

Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³³

³² Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

³³ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos federales** destinados a los Municipios,³⁴ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo**, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deudora, está obligado a pagar intereses.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:³⁵

por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

³⁴ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

³⁵ "**Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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. ..."

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³⁶

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3o. de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

³⁶ En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados *"de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes"* a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.³⁷

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor son los siguientes:

1. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, cuyo monto asciende a **\$35'833,572.00** (treinta y cinco millones ochocientos treinta y tres mil quinientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.).

2. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), por la cantidad de **\$19'902,043.00** (diecinueve millones novecientos dos mil cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.), destinados a la pavimentación con concreto hidráulico de la Av. Enrique C. Rébsamen, entre circuito presidentes y calle Gustavo Díaz Ordaz, Col. Mártires de Chicago, en Xalapa, Veracruz.

3. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por la cantidad de **\$4'425,428.00** (cuatro millones cuatrocientos veinticinco mil cuatrocientos veintiocho pesos 00/100 M.N.).

³⁷ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

4. La omisión de entregar los recursos federales correspondientes a la participación de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, en términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal; esto, por el monto de **\$15'018,315.00** (quince millones dieciocho mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.) derivado del salario del personal que labora para la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, durante el periodo de **julio a noviembre de dos mil quince**, así como de **abril de dos mil dieciséis**.

5. La omisión de entregar los recursos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998; que ascienden a un monto de **\$9'595,869.61** (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve pesos 61/100 M.N.).

En relación con las omisiones en la entrega de participaciones y aportaciones federales, el Municipio actor solicita el pago de intereses.

Análisis respecto al FISM-DF

Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,³⁸ establece que los Estados deberán entre-

³⁸ **"Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

"...".

gar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

Luego entonces, el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló, en el oficio TES/1274/2017, de quince de mayo de dos mil diecisiete, la siguiente información respecto a dicho fondo:

"1) En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que se hacen constar el pago de las mismas:

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	MONTO	FECHA DE PAGO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$ 11'944,524.00	18-feb-2016
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$ 11'944,524.00	04-mar-2016

"Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$ 11'944,524.00	29-abr-2016
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$ 11'944,524.00	31-may-2016
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$ 11'944,524.00	30-jun-2016
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$ 11'944,524.00	01-jul-2016
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$ 11,944,524.00	31-ago-2016

"Los recursos correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 septiembre (sic) y 30 de octubre del año en curso, respectivamente**, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV **registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre**, que a continuación se detallan:

FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	FECHA DE REGISTRO	MONTO
FONDO INFRAESTRUCTURA AGOSTO/2016	29-ago-16	\$ 11'944,524.00
FONDO INFRAESTRUCTURA SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	\$ 11'944,524.00
FONDO INFRAESTRUCTURA OCTUBRE/2016	27-oct-16	\$ 8'973,416.76

"... "

Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta de ministrar al Municipio actor los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal relativos a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mi dieciséis**.

Asimismo, debe decirse que si bien es cierto que el tesorero reconoce un adeudo por el mes de octubre, lo hace por un monto menor al solicitado en la demanda; sin embargo, se condena en los términos solicitados por el Municipio actor, toda vez que la autoridad demandada no aportó prueba alguna

para justificar la disminución de **\$11'944,524.00** (once millones novecientos cuarenta y cuatro mil quinientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.) a **\$8'973,416.76** (ocho millones novecientos setenta y tres mil cuatrocientos dieciséis pesos 76/100 M.N.).

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto Décimo 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 del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2016*", se advierte lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos para FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015, en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:

FISM-DF		
MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
<i>Enero</i>	<i>29</i>	<i>8 de febrero</i>
<i>Febrero</i>	<i>29</i>	<i>7 de marzo</i>
<i>Marzo</i>	<i>31</i>	<i>7 de abril</i>
<i>Abril</i>	<i>29</i>	<i>6 de mayo</i>
<i>Mayo</i>	<i>31</i>	<i>7 de junio</i>

<i>Junio</i>	<i>30</i>	<i>7 de julio</i>
<i>Julio</i>	<i>29</i>	<i>5 de agosto</i>
<i>Agosto</i>	<i>31</i>	<i>7 de septiembre</i>
<i>Septiembre</i>	<i>30</i>	<i>7 de octubre</i>
<i>Octubre</i>	<i>31</i>	<i>4 de noviembre</i>

"...".

Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISM-DF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

Análisis respecto al FORTAFIN-A-2016

Es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN-A-2016) se encuentran previstos en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas".

Al respecto, el artículo 3o., fracción XVI, del presupuesto³⁹ dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 20 del mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas", que se dividen a su vez en una serie de sub-previsiones, incluida la de "proyectos de desarrollo regional" (que abarca proyectos de pavimentación e infraestructura de la vialidad). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto⁴⁰ se explica

³⁹ **Artículo 3.** El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los anexos de este decreto y tomos del Presupuesto de Egresos y se observará lo siguiente: ...

XVI. Las erogaciones para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 20 de este decreto."

⁴⁰ **Artículo 13.** Los recursos a que se refieren el Anexo 20.3 Proyectos de Desarrollo Regional se destinarán para inversión en las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, quienes serán responsables de la integración e información contenida en los expedientes técnicos correspondientes, la aplicación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos en términos de las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las autoridades federales en materia de fiscalización. La información referida deberá estar disponible en la página de Internet del ejecutor de gasto, o a través de medios accesibles a los ciudadanos, según sea el caso.

que esos recursos para el desarrollo regional se destinarán para inversión en las entidades federativas y en los Municipios, los cuales serán responsables de los mismos.

En ese sentido, debe insistirse que los recursos para el FORTAFIN no están regulados en ley, por lo que éstos, así como su distribución, son controlados directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a partir de lo dispuesto en el presupuesto. Ello, pues conforme al artículo 2, fracción LIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se pueden realizar asignaciones de recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, conforme al artículo 79 de la mencionada Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación y sujetándose en lo conducente a los artículos 75 a 78 de esa ley, se puede determinar la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que se otorguen a las entidades federativas, a los Municipios y en su caso, a los sectores social y privado.

Así, las entidades federativas, por conducto de sus Secretarías de Finanzas, pueden celebrar convenios de coordinación con la mencionada Secretaría para recibir recursos con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero previsto en el Anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, en términos de las atribuciones establecidas en el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestario conducir el control presupuestario y desempeñarse como unidad responsable para el ejercicio de los recursos asignados a los programas contenidos en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas". A su vez, los Ayuntamientos pueden realizar convenios de coordinación con el Gobierno de Estado para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencias en el ejercicio de los recursos federales con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión.

"La obra cuyo costo total sea mayor a \$50'000,000.00 deberá contar con el análisis costo-beneficio simplificado o análisis costo-eficiencia simplificado, según corresponda, en términos de las disposiciones que para tal efecto se emitan.

Del costo total de cada proyecto, se podrá destinar hasta el 30 por ciento de los recursos para equipamiento.

"Asimismo, del monto total asignado al fondo, la Secretaría podrá destinar hasta el 1 por ciento para la administración del mismo y transferirá a la auditoría, una cantidad equivalente al 1 al millar de cada proyecto convenido con las entidades federativas para su fiscalización.

"La Secretaría, a más tardar el 31 de enero, emitirá las disposiciones específicas para la aplicación de los recursos a que se refiere el presente artículo que establecerán, entre otros, los plazos, requisitos y procedimientos que permitan el ejercicio eficiente de los mismos."

En el caso de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Constitución Política Local dispone, en su artículo 33, fracción XVI, inciso g), como facultad del Congreso del Estado autorizar a los Ayuntamientos la celebración de convenios de coordinación con Municipios de otras entidades federativas, así como con el Estado.⁴¹ La Ley Orgánica del Municipio Libre de la mencionada entidad, en su artículo 35, fracción XXII, señala como atribución de los Ayuntamientos celebrar, previo acuerdo de sus respectivos Cabildos, convenios de coordinación y asociación con otros Municipios o bien con el Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

En concordancia, el artículo 103 de la mencionada ley dispone que los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, a la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de Cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana.⁴²

⁴¹ Reformado, G.O. 3 de febrero de 2000

"Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

"...

"XVI. Autorizar, en su caso, a los Ayuntamientos:

"...

(Reformado, G.O. 23 de noviembre de 2017)

"g) La celebración de convenios de coordinación con Municipios de otras entidades federativas, así como con el Estado, en este último caso cuando tengan por objeto lo señalado en las fracciones III y X del artículo 71 de esta Constitución y aquellos por los que el Estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. ..."

⁴² "(Reformado primer párrafo, G.O. 9 de noviembre de 2016)

"Artículo 103. Los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, a la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de Cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

"I. Con Municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

"II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;

Respecto a dicho fondo, del citado oficio TES/1274/2016, emitido por el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, se desprende lo siguiente:

"3) Las aportaciones de los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A 2016), correspondiente al ejercicio 2016, fueron ministradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al Gobierno del Estado de manera global, con fecha 31 de agosto y registradas en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV) con fecha 07 de septiembre de 2016, para lo que se adjunta el recibo de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"Que en el SIAFEV, se advierten registros a favor del Municipio de Xalapa, pendientes de pago por la cantidad de \$3'097,799.00 (tres millones noventa y siete mil setecientos noventa y nueve pesos 00/100 M.N.); registrados con fecha de septiembre de 2016.

"Así mismo, se adjuntan transferencias electrónicas de fecha 20 y 21 de diciembre de 2016, por una cantidad total de \$5'461,083.60 (cinco millones

"III. Con el Estado o la Federación, para que se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones y tasas adicionales que aquellos establezcan en su favor;

"IV. Con el Estado o la Federación, para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a aquellos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"V. Con el Estado o la Federación, para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponda a los Municipios, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"VI. Con personas físicas o morales para la ejecución u operación de obras, o la prestación de servicios públicos municipales, cuando en virtud del convenio y sin afectar la calidad del servicio, se produzcan beneficios para el Municipio en los términos de esta ley;

"VII. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal o estatal. Para la realización de acciones conjuntas o para delegarles atribuciones en materia de preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección y mejoramiento del ambiente; o

"VIII. Con el Estado, para que éste asuma actividades o ejerza facultades en la jurisdicción del Municipio, ejecutando acciones conjuntas y atribuciones delegadas en materia catastral, como son la elaboración, mantenimiento y actualización del catastro, dependiendo de la norma, asesoría y supervisión Estatal.

(Adicionada, G.O. 17 de febrero de 2016)

"IX. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en relación con la ejecución de políticas y programas relacionados con la igualdad de género.

Tratándose de convenios con otros Municipios de la entidad, sólo se requerirá el previo acuerdo entre sus respectivos Ayuntamientos, notificándolo al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente."

cuatrocientos sesenta y un mil ochenta y tres pesos 60/100 M.N.) pagados a cargo del FORTAFIN A 2016."

No obstante lo anterior, de las transferencias exhibidas por el tesorero respecto de los montos entregados al actor, no se advierte el rubro al que corresponden, por tanto, dichas constancias no dan el alcance para desvirtuar la omisión que se le atribuye, aunado a lo anterior, el monto confesado de **\$3'097,799.00** (tres millones noventa y siete mil setecientos noventa y nueve pesos 00/100 M.N.) no corresponde con el impugnado por el Municipio, entonces, ante la discrepancia entre los montos referidos es que se tiene por cierta la omisión de entrega reclamada de **\$4'425,428.00** (cuatro millones cuatrocientos veinticinco mil cuatrocientos veintiocho pesos 00/100 M.N.). En consecuencia, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos señalados, así como a los intereses generados con motivo de la entrega tardía.

Análisis respecto al PRODERE

Como se anticipó en el análisis del FORTAFIN-A 2016, el Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE) también se prevé en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de noviembre de dos mil quince; concretamente, se localizan en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas". Así, su origen, naturaleza, regulación y distribución sigue las mismas directrices que las mencionadas en el apartado anterior.

Respecto a este fondo, el Municipio actor reclama la cantidad de **\$19'902,043.00** (diecinueve millones novecientos dos mil cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.), destinados a la pavimentación con concreto hidráulico de la Av. Enrique C. Rébsamen, entre Circuito presidentes y Calle Gustavo Díaz Ordaz, Col. Mártires de Chicago, en Xalapa, Veracruz; para ello, adjunta el oficio DGIP/170/2016 en el que por instrucciones del encargado de Despacho de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación, informa que dicho monto fue autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En contraposición, del oficio TES/1274/2017 del tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación, se advierte que existen registros de pagos pendientes a favor del Municipio actor. Así, el tesorero admite que está pendiente la entrega de **\$9'644,728.80** (nueve millones seiscientos cuarenta y cuatro mil setecientos veintiocho pesos 80/100 M.N.), por los siguientes conceptos:

"2) Por lo que hace a los recursos correspondientes al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional al ejercicio fiscal 2016, se visualiza en el SIAFEV, adeudos pendientes por un monto total de \$9'644,728.80 (nueve millones seis-

cientos cuarenta y cuatro mil setecientos veintiocho pesos 80/100 M.N.), y que a continuación se detallan:

FONDO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
APORTACIÓN DEL PRODERE PARA LA CONSTRUCCIÓN CON PAVIMENTO HIDRÁULICO EN LA AVENIDA ENRIQUE C. RÉBSAMEN, ENTRE CIRCUITO PRESIDENTES Y CALLE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ	06-sep-16	\$3'739,792.80
APORTACIÓN DEL PRODERE PARA LA CONSTRUCCIÓN CON PAVIMENTO HIDRÁULICO EN LA AVENIDA ENRIQUE C. RÉBSAMEN, ENTRE CIRCUITO PRESIDENTES Y CALLE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ	04-nov-16	\$5'904,936.00
Total		\$9'644,728.80

Por lo que hace a las ministraciones pagados con cargo a dicho fondo, se visualiza con fecha 3 de diciembre de 2016, un pago por la cantidad de \$5'904,936.00 (cinco millones novecientos cuatro mil novecientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.), se anexa transferencia para mayor referencia."

Asimismo, refiere que el treinta de diciembre de dos mil dieciséis, se efectuó un pago por la cantidad de **\$5'904,936.00** (cinco millones novecientos cuatro mil novecientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.).

No obstante lo anterior, se advierte que la autoridad demandada no aporta prueba alguna para demostrar que se encontraba pendiente de pago sólo la cantidad de **\$9'644,728.80** (nueve millones seiscientos cuarenta y cuatro mil setecientos veintiocho pesos 80/100 M.N.) y no la inicial requerida de **\$19'902,043.00** (diecinueve millones novecientos dos mil cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.). Incluso, respecto del supuesto pago de **\$5'904,936.00** (cinco millones novecientos cuatro mil novecientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.), las transferencias exhibidas por el tesorero, tampoco se advierte al rubro que corresponden.

Por lo anterior, esta Primera Sala estima que las constancias no permiten desvirtuar la omisión atribuida. En consecuencia, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos señalados en la demanda por parte del Municipio actor, así como a los intereses generados con motivo de la entrega tardía.

Análisis de los recursos provenientes de la participación de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, en términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal

Por lo que hace al acto reclamado **4**, relativo a los recursos derivados de la retención del Impuesto sobre la Renta correspondiente al personal de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, en los que el Municipio actor refiere que se le adeudan **\$15'018,315.00** (quince millones dieciocho mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.), debe tomarse en cuenta la negativa del tesorero del Gobierno del Estado demandado. Así, en el multicitado oficio TES/1274/2017, se alega que *"debido a que es un órgano municipalizado, esta Secretaría (de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz) no tiene la facultad de administración ni retención sobre el mismo, por lo que no se tiene conocimiento de dicho adeudo"*.

No obstante la negativa del acto reclamado, éste se tiene por probado, según se desprende de las constancias aportadas por el Municipio actor; de esta forma, en el anexo 14 de la demanda,⁴³ consta el oficio No. 351-A-DGPA-213, de trece de junio de dos mil dieciséis, firmado por la directora general adjunta de transferencias federales, adscrita a la Unidad de Coordinación con entidades federativas de la Secretaría de Ingresos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la documental de referencia, la directora general adjunta informa sobre los montos enterados por concepto de impuesto sobre la renta que alega el Municipio:

"Se hace referencia a su oficio No. TM/264/2016, con fecha de 13 de mayo de 2016, mediante el cual solicita información sobre los montos depositados por concepto del Impuesto Sobre la Renta (ISR) correspondientes al Registro Federal de Contribuyentes CMA941106RV0 de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, Veracruz.

"Al respecto, **me permito hacer de su conocimiento que de conformidad con el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación obtenida del ISR se le participa a la entidad federativa, para que ésta, a su vez, realice lo propio con sus Municipios.**

"De acuerdo a los registros que sobre el tema desarrolla esta unidad, en colaboración con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), de la re-

⁴³ Foja 203 del cuaderno principal.

tención que por este concepto ha realizado el ente público en cuestión se **le ha participado al Estado de Veracruz un importe total de \$15'018,315.00 (quince millones dieciocho mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.)**, cuyo desglose se presenta en anexo a este documento."

Asimismo, el anexo al que se hace alusión por parte de la directora general adjunta, se detalla el monto de \$15'018,315.00 (quince millones dieciocho mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.):

<i>Participaciones por concepto del Fondo ISR</i>	
<i>Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa</i>	
<i>2015</i>	<i>7'240,466</i>
<i>Julio</i>	<i>231,347</i>
<i>Agosto</i>	<i>2'533,910</i>
<i>Septiembre</i>	<i>3'370,165</i>
<i>Octubre</i>	<i>703,685</i>
<i>Noviembre</i>	<i>401,359</i>
<i>2016</i>	<i>7'777,349</i>
<i>TOTAL</i>	<i>15'018,315.00</i>

Por lo anterior, aun cuando el tesorero desconoce el adeudo porque la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no administra a la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, se tiene por probado con el dicho de la directora general adjunta de transferencias federales; lo anterior, toda vez que se indica que la devolución del Impuesto sobre la Renta en términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, se hace a través de la entidad federativa y, a su vez, ésta debe entregarla a los Municipios.

A mayor abundamiento y en relación con lo anterior, esta Primera Sala estima que la parte actora puede hacer este tipo de reclamo mediante la controversia constitucional, ya que la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa es el organismo descentralizado que presta servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en esa demarcación territorial; como consecuencia, es claro que los actos reclamados inciden en la prestación de un servicio público que, a su vez,

afecta el ámbito de las atribuciones del Municipio. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de esta Primera Sala, de rubro y texto:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVELAS EN CONTRA DE ACTOS DIRIGIDOS A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SÓLO SI AFECTAN SU ESFERA DE ATRIBUCIONES. Los Municipios pueden acudir a la controversia constitucional ante la existencia de actos que afecten su competencia constitucional relativa a la prestación de servicios públicos, aun cuando dichos servicios sean prestados a través de organismos descentralizados; sin embargo, cuando los actos impugnados no inciden en la prestación del servicio público, ni afectan el ámbito de atribuciones o garantías institucionales del propio Municipio, éste carece de interés legítimo para impugnarlos."⁴⁴

Análisis de los recursos provenientes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988

Por otra parte, en su demanda, el Municipio de Xalapa también reclamó la falta de entrega de los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F-988 (del cual forma parte dicho Municipio), por concepto de remanentes relativos al dos mil dieciséis, que asciende a la cantidad de **\$9'595,869.61** (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve pesos 61/100 M.N.).

Si bien no se relaciona con la falta de pago de ciertas aportaciones o participaciones federales que ya han sido materia de asuntos en esta Suprema Corte, se estima que la omisión de entrega del aludido monto al Municipio actor por parte del Ejecutivo Local actualiza una violación a los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo de los recursos públicos, ya que los remanentes del fideicomiso forman parte de la hacienda municipal (pues el fideicomiso afectó participaciones del Municipio sobre un entonces impuesto federal y ahora lo hace respecto de participaciones federales) y los actos omisivos de la autoridad demandada impiden al actor precisamente hacer uso de esos recursos económicos. La protección que otorga el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal comprende todos "*los rendimientos de los bienes que les pertenezcan [de los Municipios], así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ... b) las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipi-*

⁴⁴ Décima Época, Primera Sala, tesis 1a. CXIX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721, registro digital: 2006021.

pios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados".

Al respecto, es un hecho notorio que el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998 tiene su antecedente en la autorización que otorgó la LXI Legislatura del Congreso de Veracruz para que el Poder Ejecutivo y los Municipios de la entidad federativa constituyeran un fideicomiso bursátil irrevocable para la emisión y colocación de valores en el mercado hasta por el equivalente a \$1,500'000,000 (mil quinientos millones de pesos 00/100 M.N.), cuya fuente de pago fueran las obligaciones derivadas o relacionadas con la emisión y colocación de los instrumentos bursátiles provenientes de la recaudación del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos en Veracruz,⁴⁵ en términos del artículo 15⁴⁶ de la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de junio de dos mil ocho.⁴⁷

⁴⁵ Cabe resaltar que, originalmente, el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos era de carácter federal. Empero, mediante reforma de 21 de diciembre de 2007, la respectiva Ley Federal del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos quedó abrogada con una *vacatio legis* al 1 de enero de 2012. En el artículo cuarto transitorio de esa modificación se dijo: "*En caso de que, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior las entidades federativas establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abroga, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate.*". Consecuentemente, dado que el artículo 16 de esa ley federal establecía la posibilidad de que las Entidades Federativas puedan establecer contribuciones locales o municipales sobre la tenencia o uso de vehículos, la reforma abrogatoria dio pie a que ese impuesto pasara a la jurisdicción de las entidades federativas.

⁴⁶ "**Artículo 15.** El Estado **participará a los Municipios el 20% de la recaudación** que efectúe la Secretaría por concepto del **impuesto sobre tenencia o uso de vehículos**, sin incluir los accesorios. Las participaciones sobre dicho concepto serán distribuidas mediante la aplicación de los factores establecidos en la siguiente tabla: ...".

⁴⁷ No hay que pasar por alto que, previo a la citada de 21 de diciembre de 2007, el Artículo 16-A de la aludida ley del impuesto sobre tenencia preveía la posibilidad de que las Entidades Federativas celebren (con el Gobierno Federal) convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

Es por ello que, el 10 de octubre de 2006, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2007 y en la Gaceta Oficial, Número Extraordinario 25, el 23 de enero de 2007. En la Cláusula Segunda, fracción V, de dicho convenio, las partes convinieron en coordinarse en materia del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto aeronaves. En su Cláusula Decimotercera se estableció, entre otras cuestiones pactadas, que la administración de este impuesto será ejercida por el Estado de Veracruz. La Cláusula Decimonovena, fracción IX, del mismo instrumento legal, establece que por administrarlo, el Estado de Veracruz percibirá como incentivo el 100% de la recaudación del impuesto y sus accesorios, que se obtengan en su territorio.

Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que, el cinco de diciembre de dos mil ocho,⁴⁸ se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998⁴⁹ entre el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y los Municipios de esa entidad, como fideicomitentes (incluido el Municipio de Xalapa), y Deutsche Bank México como fiduciario, en el cual se estipuló, entre otras cuestiones, que como patrimonio del fideicomiso, se afectarían los ingresos que le corresponden a cada Municipio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos conforme a la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, del impuesto local que sustituyera a dicho impuesto y, en su caso, las participaciones federales que correspondan al Municipio en términos de cualquier normatividad aplicable.⁵⁰ Ello, de forma que dichos ingresos sirvieran como fuente de pago de los Certificados Bursátiles Fiduciarios que emitiera el fideicomiso.

Ahora, con base en todo lo anterior, se recuerda, lo alegado por el Municipio actor en la presente controversia radica en que, el Ejecutivo Local, a pesar de haber recibido los remantes del citado fideicomiso, no le entregó los que le correspondían.

Bajo ese contexto, esta Primera Sala llega a la convicción de que se acredita la existencia de una obligación de hacer y el incumplimiento de la misma por parte de la autoridad demandada, a partir, en primer lugar, de lo relatado en torno a la concurrencia del citado fideicomiso y, en segundo lugar, a lo aceptado por el propio Poder demandado en las documentales remitidas con su informe. En el citado oficio TES/1274/2016, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,

Por su parte, la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece, en su artículo 15, que el Estado participará a los Municipios el 20% de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

⁴⁸ Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

⁴⁹ El veintitrés de junio de dos mil trece, se firmó el Primer Convenio Modificatorio con relación al Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998, en la que se explicó que el veinticinco de enero de dos mil trece, la Asamblea General de Tenedores de los Certificados Bursátiles acordó, entre varios aspectos (antecedente V), autorizar al fiduciario a entregar las cantidades remanentes en forma semestral en cada fecha de pago y autorizar que, en el momento que se lleven a cabo varias de las modificaciones acordadas se desactive el evento preventivo activado en esa fecha conforme al fideicomiso, liberando los remanentes restantes en el fideicomiso a los fideicomitentes municipales.

⁵⁰ En el clausulado del fideicomiso se dispuso que las cantidades remanentes serían entregadas al fideicomisario en segundo lugar (punto 3.1.c.), a fin de ser distribuidas entre los fideicomitentes municipales en el porcentaje que les correspondiera conforme a los porcentajes de distribución previstos en un anexo o conforme a lo que establezca la ley.

admitió tanto la existencia de dicho fideicomiso como un registro pendiente de pago por concepto de remanentes de bursatilización de las participaciones relativas al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos del periodo febrero-julio de dos mil dieciséis (que aceptó fue registrado en la hacienda estatal el primero de septiembre de dos mil dieciséis), por la cantidad de **\$9'595,869.61** (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve pesos 61/100 M.N.):

"...

"5) Respecto de los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable, Emisor, de Administración y pago No. F-998, se advierte un registro pendiente de pago por concepto de remanentes de bursatilización, que corresponde al periodo febrero-julio, registrado con fecha 1 de septiembre de 2016, por la cantidad de \$9'595,869.61 (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve pesos 61/100 M.N.)."

Consecuentemente, conforme a las cargas de la prueba en una controversia constitucional descritas en párrafos previos, al no haberse demostrado por el demandado la transferencia de los remanentes, sino que, por el contrario, se aceptó la omisión (concediendo las pretensiones de la parte actora), se condena a la entrega del monto demandado **–\$9'595,869.61** (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve pesos 61/100 M.N.)– y al pago de los respectivos intereses a favor del Municipio en términos de lo expuesto en el apartado de efectos.

De esta forma, la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos no han sido entregados al Municipio actor. Esta Primera Sala no pasa por alto que, al final de cuentas, los montos de dinero cuya omisión de entrega se demandan, derivan de remanentes de la afectación de recursos públicos sujetos a un contrato de fideicomiso; no obstante, se insiste, justo porque están relacionados con la afectación que se hizo de recursos que le corresponden a los Municipios conforme a la ley, a esos remanentes se les debe de considerar sustantivamente como un rendimiento de un recurso propio y, por ende, forman parte de la hacienda municipal y deben garantizarse conforme a los principios citados del artículo 115, fracción IV, constitucional.

Además, el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave funciona como un intermediario para la entrega de estos recursos, por lo que la controversia constitucional **se vuelve el único mecanismo para proteger**

la integridad de la hacienda municipal del Municipio actor ante la falta de entrega. Ello, pues lo reclamado no se trata de aspectos formales de cumplimiento o no del contrato de fideicomiso del que son parte el Estado y el Municipio actor, sino que el acto negativo que en realidad se cuestiona es el indebido actuar por parte de un ente público (el Poder Ejecutivo) al conservar recursos del Municipio actor que no le corresponden.

Así, en el contexto del sistema financiero municipal tiene que tomarse en cuenta que, cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁵¹ de la cual derivó la jurisprudencia P/J. 46/2004, «de rubro» "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."⁵²

⁵¹ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁵² Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del

OCTAVO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos del FISM-DF (correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**), cuyo monto asciende a **\$35'833,572.00** (treinta y cinco millones ochocientos treinta y tres mil quinientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.); las aportaciones del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), por la cantidad de **\$19'902,043.00** (diecinueve millones novecientos dos mil cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.); las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por la cantidad de **\$4'425,428.00** (cuatro millones cuatrocientos veinticinco mil cuatrocientos veintiocho pesos 00/100 M.N.); los recursos federales correspondientes a la participación de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, en términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal; esto, por el monto de **\$15'018,315.00** (quince millones dieciocho mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.); y los remanentes de bursatilización del fideicomiso F-998 que asciende a la cantidad de **\$9'595,869.61** (nueve millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y nueve pesos 61/100 M.N.), así como el pago de intereses que se hayan generado en todos los casos.

Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados, hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.". *Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISM-DF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

b) Por su parte, respecto al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional, el Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN A-2016), los recursos federales correspondientes a la participación de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, en términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y los recursos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998, el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes a la entrega de los recursos por parte de la Federación al Ejecutivo Estatal, al ser, por analogía, el plazo límite del Ejecutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo a las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, se puntualiza que en caso que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá actuar en términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), José Ramón Cossío Díaz (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE AFECTA LA INTEGRACIÓN DE UN AYUNTAMIENTO (ACUERDO POR EL QUE EL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS ORDENA DESTITUIR AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE YECAPIXTLA DE ESA ENTIDAD).

III. DESTITUCIÓN DE PRESIDENTE MUNICIPAL POR INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. EL TRIBUNAL RESPECTIVO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE ATRIBUCIONES PARA ORDENARLA, TODA VEZ QUE ELLO ES FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ACUERDO POR EL QUE SE DESTITUYE DE SU CARGO AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE YECAPIXTLA DE ESA ENTIDAD).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 328/2017. MUNICIPIO DE YECAPIXTLA, MORELOS. 12 DE SEPTIEMBRE DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **doce de septiembre de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito recibido el quince de diciembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rosalía Alejandra Gutiérrez Anzures, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades del Estado de Morelos que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- 1) Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.
- 2) Secretario del Trabajo y Productividad.
- 3) Gobernador Constitucional.
- 4) Secretario de Gobierno.
- 5) Director del Periódico Oficial "Tierra y Libertad".
- 6) Congreso del Estado.

Actos impugnados:**Norma general**

a) El artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del Estado el seis de septiembre del dos mil.

b) La invalidez de las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de su aplicación.

Actos

a) La asunción de competencia por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, para el efecto de ordenar la revocación de mandato o destitución del presidente municipal del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos, con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad.

b) La invalidez del oficio TECyA/011332/2017, de requerimiento de destitución, de ocho de noviembre de dos mil diecisiete, emitido por el presidente del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

c) La invalidez de la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, el siete de mayo de dos mil diecisiete, en la que declaró procedente la imposición de la medida de apremio, consistente en la destitución del presidente municipal del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos.

d) El acuerdo de siete de noviembre de dos mil diecisiete, consecuencia de la sesión plenaria referida con anterioridad, donde se ordena la destitución o revocación del mandato del presidente municipal de Yecapixtla, Morelos, dentro del expediente 01/569/13, radicado en el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

a) Como se desprende de la constancia de mayoría de fecha diez de junio de dos mil quince, la promovente fue electa como síndico municipal del Municipio de Yecapixtla, Morelos, por el periodo 2016-2018.

b) El uno de enero de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la primera sesión de Cabildo, donde tomó posesión del cargo de síndico municipal.

c) Con fecha veintisiete de febrero de dos mil trece, Fidel Valentín González Pérez presentó demanda laboral burocrática en contra del Ayuntamiento Constitucional de Yecapixtla, Morelos, en la que reclamó diversas prestaciones de índole laboral.

d) El ocho de diciembre de dos mil diecisiete, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, notificó al Ayuntamiento del Municipio de Yecapixtla, los oficios números TECyA/011332/2017 y TECyA/011333/2017, en donde se hacía del conocimiento la orden de destitución del presidente municipal, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como sanción por incumplimiento al laudo dictado en el juicio laboral número 01/569/13.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio actor planteó, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

a) Que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, es violatorio de los artículos 14, 16, 115, fracción I, párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que infringe el principio de la determinación constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos, puesto que, con el oficio TECyA/011332/2017 y/o auto de requerimiento de destitución, de ocho de diciembre de dos mil diecisiete, se determina proceder a la destitución del presidente municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Yecapixtla, siendo ilegal, infundado y desmotivado;

b) Que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje no cuenta con las facultades legales necesarias para destituir al presidente municipal, como se desprende del artículo 115 de la Constitución Federal, puesto que la única autoridad facultada, por disposición constitucional, para sustituir, suspender, revocar y/o destituir del cargo, es el Congreso del Estado de Morelos;

c) Que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos contempla la destitución de un *infractor*, lo cual es interpretado incorrectamente por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, ya que refiere a cualquier miembro del Gobierno Municipal o Estatal;

d) Que el presidente municipal de Yecapixtla, Morelos, ha sido nombrado por elección popular directa, lo que reviste una regulación especial para su nombramiento y, a su vez, para su remoción y/o destitución, de conformidad con el artículo 115 constitucional, por lo que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje no cuenta con facultades legales necesarias para realizar tal acto de remoción;

e) Que delegar dicha facultad significa una degradación del principio de supremacía y determinación constitucional que reservan, la Constitución Federal y Local, al Congreso del Estado de Morelos;

f) Que la medida impuesta por el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, es inconstitucional, porque impone la pérdida del cargo de un infractor, lo cual, como medida disciplinaria, excede a la Constitución Federal;

g) Que los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal establecen las bases para sancionar a un funcionario público, en caso de que incurra en responsabilidad, en virtud de su ejercicio como tal, así como a las personas que pudieran estar sujetas a juicio político y el procedimiento para alcanzar dicho fin; por tanto, el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no establece que las correcciones disciplinarias, ahí previstas, sean impuestas con motivo del juicio político, sino como sanciones disciplinarias;

h) Que en nuestro régimen constitucional, el desempeño de los cargos de elección popular son obligatorios, por lo que es incorrecto desconocer la voluntad popular, estableciendo la pérdida del cargo de servidor público electo, esto como sanción disciplinaria establecida en una ley;

i) Que en todo caso, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos interpretó, de forma incorrecta, lo dispuesto por el artículo 124, fracción II,

de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ya que los artículos 115, fracción I, de la Constitución Federal, 41 de la Constitución del Estado de Morelos, y 178, 181 y 182 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, permiten considerar que la palabra "infractor" no incluye a los miembros de los Ayuntamientos, pues de lo contrario, se estaría transgrediendo la Constitución;

j) Que los actos cuya invalidez se demanda violan los artículos 1o., 14, 16, 115, fracción I, y 133 de la Constitución Federal, considerando que soslayan el derecho a la seguridad jurídica y autonomía política de los Municipios, así como la garantía del debido proceso, puesto que atentan contra la integración del Ayuntamiento;

k) Que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, al ser un organismo estatal, es incompetente para conocer de la destitución de un integrante de algún Ayuntamiento, porque el vínculo entre ambos no constituye una relación de supra a subordinación entre gobernante y gobernado, del tipo de las que conoce el tribunal responsable indicado, sino una relación entre diferentes autoridades o poderes que, en el caso particular, no tuvo su origen en una elección popular, sino que sólo puede ser revocado mediante un procedimiento especial; y,

l) Que las autoridades demandadas vulneran el derecho humano del Ayuntamiento de Yecapixtla a la integración del mismo, para salvaguardar la gobernabilidad y estabilidad jurídica de los Municipios y de los propios ciudadanos que habitan el Municipio, esto, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política, tal como lo contempla el artículo 115 constitucional.

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violados son los artículos 14, 16, 115, fracción I, párrafo tercero, y 133.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **328/2017**, tuvieron como demandados sólo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, a los que ordenaron emplazar, para que formularan su contestación; por último, mandaron dar vista a la Procuraduría General de la República, para

que manifestara lo que a su representación correspondiera y ordenaron formar cuaderno incidental, respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

6. En proveído de dos de enero de dos mil dieciocho, una vez iniciado el primer periodo de sesiones de este Alto Tribunal, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designó, como instructora, a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

7. SEXTO.—**Contestación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.** El presidente del tribunal, al dar contestación a la demanda, señaló, esencialmente, lo siguiente:

a) No le asiste la razón al Municipio actor en cuanto pretende se declare la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y su acto de aplicación, ya que el artículo 41, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica Municipal de la entidad establece la obligación, a cargo de los presidentes municipales, de dar cumplimiento a los laudos emitidos por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, por lo que, si en términos del numeral 123 de la Ley del Servicio Civil, las resoluciones dictadas por dicho tribunal son inapelables y se cumplirán por la autoridad correspondiente, no hay duda que procede aplicar la sanción prevista en la fracción II del diverso numeral 124 de la citada Ley del Servicio Civil, al funcionario que no cumpliera lo ordenado en un laudo, como ocurrió en el caso, ya que el presidente municipal de Yecapixtla, desatendió el laudo dictado en el expediente 01/569/13;

b) Que sólo compete al Congreso del Estado sancionar actos u omisiones que pudieran derivar en responsabilidad política o administrativa de los servidores públicos, por el ejercicio indebido de sus funciones; mientras que la sanción prevista en la disposición impugnada es una consecuencia directa, por la desobediencia a una resolución dictada por un autoridad jurisdiccional laboral, cuya finalidad es asegurar su debido cumplimiento;

c) Que el incumplimiento a los laudos de la autoridad jurisdiccional laboral, también constituye una conducta que da lugar a la responsabilidad administrativa o política de los presidentes municipales, ya que la obligación de acatarlos está contemplada en el artículo 41, fracción XXXIX de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, por lo que no pueden desconocerse la atribuciones que corresponden al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus resoluciones, como lo es aplicar la sanción consistente en la destitución del servidor público infractor, ya que tampoco puede afirmarse que los procedimientos administrativos o políticos sean la vía idónea

para hacer efectivas las medidas de apremio, como la contenida en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, de suerte que el citado tribunal puede imponer las sanciones procedentes para hacer efectivas sus resoluciones, sin necesidad de seguir los procedimientos administrativos o políticos referidos;

d) Que la medida tomada en el caso, a saber, la destitución del presidente municipal de Yecapixtla, Morelos, no ataca ni afecta la integración municipal, ya que el artículo 172 de la Ley Orgánica Municipal establece el procedimiento a seguir para la designación de un nuevo presidente municipal.

8. Las causas de improcedencia hechas valer, por el citado tribunal demandado, son las siguientes:

a) La determinación de destitución del presidente municipal de Yecapixtla, que se combate, constituye una resolución de carácter jurisdiccional, en términos de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, por lo que se actualiza el contenido de la tesis número 2a. CVII/2009, intitulada: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA."

b) La aplicación de la sanción que prevé el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se hizo válida a partir de la entrada en vigor de la reforma realizada a la Ley Orgánica Municipal, en específico, la fracción XXXIX de su artículo 41, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de veintitrés de enero de dos mil catorce, que establece la obligación del presidente municipal de cumplir y hacer cumplir los laudos del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, razón suficiente para considerar que se actualiza el supuesto desarrollado en la tesis jurisprudencial «P. XV/2009», que lleva por rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES A PARTIR DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN REALIZADO EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE ESTA ÚLTIMA."

9. SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** El titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en esencia, señaló lo siguiente:

a) Es infundado lo aducido por la parte actora, respecto a que se violaron, en su perjuicio, los artículos 14, 16, 115, fracción I, párrafo tercero, y 116 de

la Constitución Federal, ya que el Ejecutivo del Estado actuó conforme a las facultades constitucionales y legales que le son conferidas para promulgar y publicar esa disposición legal;

b) Que la sanción contemplada en la disposición impugnada es la destitución de quienes incumplan las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, pero no refiere la desaparición de los Ayuntamientos, sino únicamente la aplicación de la sanción para el infractor, incluyendo a los representantes del Ayuntamiento, lo que no se prevé dentro de los procedimientos que refiere el artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con el 41 de la Constitución Local; se está sólo frente a una medida de apremio para hacer efectivas las determinaciones del órgano jurisdiccional laboral;

c) Que en el caso concreto, la determinación adoptada por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje cuenta con la debida fundamentación y motivación, pues, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 45, fracción XIII, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se establece el alcance de la obligatoriedad que tienen los Municipios y sus entes frente a situaciones como el pago de laudos laborales; destacando que no se hace distinción alguna por el tipo de nombramiento o su naturaleza, como erróneamente lo pretende hacer valer la parte actora; y,

d) Que no se afecta la integración y ejercicio de las funciones del Ayuntamiento, pues debe tomarse en cuenta que existen funcionarios suplentes, para el caso de que sea necesario sustituir al servidor público electo.

10. OCTAVO.—**Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado dio contestación a la demanda, señalando, en esencia, lo siguiente:

Causas de improcedencia

a) Al no ser el primer acto de aplicación, debe declararse la improcedencia, puesto que el Municipio ya había promovido diversa controversia constitucional **40/2015**, de la que tocó conocer a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que reclamó la norma general y actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, todos del Estado de Morelos; y,

b) En la controversia mencionada, la Primera Sala de la Suprema Corte tuvo por actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, pues la citada controversia

se promovió de manera extemporánea, y la porción normativa impugnada no podía aplicarse para sancionar a servidores públicos de distinta naturaleza, que tengan la calidad de patrón o partes en los juicios laborales y que, aun sin serlo, tuvieran la obligación legal de acatar las resoluciones que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

Respecto de la validez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos:

a) Es evidente que el artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos persigue una finalidad constitucionalmente válida, que se desprende del artículo 17 constitucional, porque protege el derecho de acceso de impartición de justicia, en específico, el principio de completitud, pues la finalidad de tal precepto es que las resoluciones emitidas, por un órgano jurisdiccional, se cumplan y ejecuten en los términos ordenados; y,

b) Que el artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, puede aplicarse para sancionar a servidores públicos de distinta naturaleza, que tengan la calidad de patrón y partes en los juicios laborales, y quienes, aun sin serlo, tengan la obligación legal de acatar las resoluciones que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

11. NOVENO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

12. DÉCIMO.—**Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Sustanciado el procedimiento, en la presente controversia constitucional, con fecha nueve de abril de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

13. DÉCIMO PRIMERO.—**Dictamen.** Previo dictamen formulado por la Ministra instructora, por auto de dieciocho de enero de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó remitir el asunto para su avocamiento y resolución a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la que se encuentra adscrita la Ministra instructora.

14. DÉCIMO SEGUNDO.—**Avocamiento.** Mediante auto de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, la presidenta de la Primera Sala de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación determinó avocarse al conocimiento del asunto y devolver los autos a su ponencia, para formular el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, a contrario sensu, y punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Yecapixtla y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, en la que, a pesar de que se combate una norma de carácter general, lo cierto es que no es el primer acto de aplicación, como se explicará más adelante.

16. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional.

17. En el apartado denominado, actos cuya invalidez se demanda, señaló, como tales, los siguientes:

- El artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del Estado el seis de septiembre de dos mil.

- La invalidez de las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de su aplicación.

- La asunción de competencia por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, para el efecto de ordenar la revocación de mandato o destitución del presidente municipal del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos, con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad.

- La invalidez del oficio TECyA/011332/2017, de requerimiento de destitución de ocho de noviembre de dos mil diecisiete, emitido por el presidente del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

- La invalidez de la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje el siete de mayo de dos mil diecisiete, en la que declaró procedente la imposición de la medida de apremio, consistente en la destitución del presidente municipal del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos.

- El acuerdo de siete de noviembre de dos mil diecisiete, consecuencia de la sesión plenaria referida con anterioridad, donde se ordena la destitución o revocación del mandato del presidente municipal de Yecapixtla, Morelos, dentro del expediente 01/569/13, radicado en el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

18. No obstante tal señalamiento, esta Primera Sala considera que, del análisis integral de la demanda, lo efectivamente impugnado es el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y la resolución de siete de noviembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente laboral 01/569/13, en la que se declara procedente la destitución del presidente municipal del Municipio de Yecapixtla, Morelos.

19. Esto, pues, en su demanda, el actor no se duele de la orden al presidente municipal de abstenerse de realizar todo tipo de actos jurídicos y administrativos que correspondan a su cargo, apercibido de que, en caso de no acatar la destitución ordenada, podría encuadrarse la conducta estipulada en el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Morelos, como lo establece el oficio TECyA/011332/2017, sino que, únicamente, ataca la destitución decretada, siendo la orden y apercibimiento señalada, consecuencia de la destitución que en realidad controvierte, por lo que, es sólo ese acto, el que debe tenerse por impugnado.

20. Lo anterior, en atención a la jurisprudencia P/J. 98/2009,¹ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán con-

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

tener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

21. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

22. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece, en sus fracciones I y II, el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional, cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma.²

Tratándose de actos:

- A partir del día siguiente al en que, conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

² "Artículo 21. 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;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

- A partir del día siguiente, al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;
- A partir del día siguiente, al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En el caso de normas generales:³

- A partir del día siguiente a la fecha de su publicación;
- A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

23. En primer lugar, deberá analizarse la oportunidad de la demanda respecto de la resolución de ocho de noviembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente laboral 01/569/13, en atención a lo siguiente:

- El **miércoles ocho de noviembre de dos mil diecisiete, se notificó al Municipio actor**, mediante el oficio TECyA/011332/2017, la determinación impugnada.

- La notificación **surtió efectos el jueves nueve de noviembre** siguiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 3o. de la ley de la materia.⁴

- El plazo legal de **treinta días hábiles**, para impugnar el acto reclamado, transcurrió del **viernes diez de noviembre de dos mil diecisiete al lunes ocho de enero de dos mil dieciocho**, descontándose los días once, doce, dieciocho, diecinueve, veinte, veinticinco y veintiséis de noviembre; dos, tres, nueve, diez y del dieciséis al treinta y uno de diciembre, todos de dos mil diecisiete, por ser el segundo periodo de receso, así como uno, seis y siete de

³ Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."

⁴ "Artículo 3o. 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."

enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 74 de la Ley Federal del Trabajo, y punto primero, inciso c), del Acuerdo General Número 18/2013, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- La demanda se interpuso **oportunamente**, respecto de la resolución impugnada, al haberse presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de éste Máximo Tribunal el **viernes quince de diciembre de dos mil diecisiete** (foja 46 reverso del expediente).

24. Ahora bien, en el escrito inicial de demanda se impugnó el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, con motivo de su aplicación en la resolución de ocho de noviembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente laboral 01/569/13, cuya impugnación –como quedó establecido– fue oportuna; en ese sentido, debe analizarse si, en el caso, efectivamente se trata del **primer acto de aplicación**, pues, de lo contrario, el cómputo de la oportunidad debe hacerse a partir de la publicación de las normas generales impugnadas.

25. El contenido de la resolución de siete de noviembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente laboral 01/569/13, es el siguiente:

"Fidel Valentín González Pérez
Vs.
H. Ayuntamiento de Yecapixtla, Mor.
Expediente: 01/569/13

"Cuernavaca, Morelos; a siete de noviembre del año dos mil diecisiete. Y estando debidamente integrado el Pleno de este Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, se procede a resolver sobre la imposición de la medida de apremio decretada mediante acuerdo de fecha primero de junio de dos mil diecisiete, dictado dentro del expediente 01/569/13, promovido por el actor (a) C. Fidel Valentín González Pérez, consistente en la destitución del presidente municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Yecapixtla, Morelos, en virtud de no haber dado cumplimiento al laudo de fecha treinta de mayo de dos mil dieciséis. Por lo que esta autoridad reunida, ordena traer a la vista los autos del expediente al rubro citado, en los que se encuentra glosada la diligencia de requerimiento de pago de fecha treinta de junio de dos mil diecisiete, llevada a cabo por el fedatario adscrito a este tribunal y que obra a fojas 299-300 del expediente citado al rubro, por lo anterior:

"**La Secretaría General hace constar:** Que se traen a la vista los autos del expediente 01/569/13, promovido por Fidel Valentín González Pérez, en contra del Ayuntamiento Constitucional de Yecapixtla, Morelos, el cual se pone a la vista de los integrantes del pleno. **Doy fe.**

"Vistos para resolver, este H. Tribunal procede a pronunciarse respecto de la aplicación de la sanción prevista en el **artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**, misma con la que se apercibió al presidente municipal del Ayuntamiento demandado, mediante acuerdo de fecha primero de junio de dos mil diecisiete, por lo que, a continuación, se ordena realizar la certificación correspondiente:

"**La Secretaría General certifica:** Que a la presente fecha, la parte demandada **H. Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos**, ha sido omisa en dar cumplimiento al requerimiento realizado por esta autoridad con fecha primero de junio de dos mil diecisiete, y cuya diligencia se llevó a cabo el día treinta de junio de dos mil diecisiete, para el efecto de dar cumplimiento al **laudo**, de fecha treinta de mayo de dos mil dieciséis; asimismo, después de haber realizado una búsqueda minuciosa en los libros de gobierno de la sección de amparos de este H. Tribunal. Se advierte que a la presente fecha no existe juicio de garantías promovido por las partes que impida la ejecución del juicio que nos ocupa, así como la aplicación de la sanción señalada.—**Conste.**

"En razón de lo anterior es de resolver, lo siguiente:

"CONSIDERANDO:

"PRIMERO.—Este tribunal es competente para conocer y resolver sobre la aplicación de la sanción decretada en líneas que anteceden con fundamento en los artículos 1o., 109, 114, 123 y 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y 10 y 11, fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

"SEGUNDO.—Con fecha treinta de mayo de dos mil dieciséis, este tribunal dictó el laudo por el que se le dictó condena a la parte demandada al pago de diversas prestaciones, las cuales a la fecha ascienden para la C. **Fidel Valentín González Pérez**, la cantidad de **\$170,820 (ciento setenta y un mil ochocientos veinte pesos 47/100 M.N.)**, así como la exhibición de constancias de alta del actor ante el IMSS o ISSSTE, SAR-AFORE e Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Estado de Morelos (equivalente

al Infonavit), así como a la exhibición de las cuotas que justifiquen su cumplimiento, por todo el tiempo que duró la relación laboral.

"...

"RESUELVE:

"ÚNICO.—En atención a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, por unanimidad de votos, **se declara procedente** la aplicación de la sanción decretada mediante acuerdo de fecha primero de junio de dos mil diecisiete, dictado en los autos del expediente al rubro citado, ante la contumacia en que ha incurrido la parte demandada, esto es:

"• Se decreta la destitución del cargo de presidente del Ayuntamiento Constitucional de Yecapixtla, Morelos, en virtud de no haber dado cumplimiento al requerimiento realizado por esta autoridad; por lo que se ordena girar oficios al Cabildo, para que de manera inmediata hagan efectiva la separación del cargo declarada y lo informen a este tribunal."⁵

26. De la resolución impugnada se advierte que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos declaró procedente la aplicación de la sanción decretada mediante acuerdo de siete de noviembre de dos mil diecisiete, consistente en la destitución del presidente municipal de Yecapixtla, Morelos; esto conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el cual, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"**Artículo 124.** Las infracciones a la presente ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

"...

"II. Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje."

27. Tomando en cuenta lo anterior, se concluye que la resolución de siete de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Estatal de Con-

⁵ Fojas 123–125 de la controversia constitucional 328/2017.

ciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, dentro del expediente laboral 01/569/13, constituye un acto de aplicación del citado artículo.

28. Ahora bien, esta Primera Sala advierte que, este acto, **no constituye el primer acto de aplicación del referido precepto, sino uno ulterior.**

29. En efecto, es un hecho notorio, para esta Primera Sala, que al menos desde dos mil catorce, el artículo fue aplicado en perjuicio del Municipio actor, pues el presidente del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, aplicó el citado numeral mediante acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil catorce, dentro del expediente laboral 01/452/06, en el que ordenó la destitución del presidente municipal del referido Municipio; determinación que fue combatida mediante la diversa controversia constitucional **40/2015**.⁶ Lo anterior, como se dijo, constituye un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia.⁷

30. En efecto, la parte conducente del acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil catorce, es del tenor siguiente:

"Cuernavaca, Morelos; a diecisiete de octubre del año dos mil catorce.—Acuerdo: Visto el estado procesal que guardan los presentes autos, en cumplimiento a lo acordado en sesión de Pleno de fecha diecisiete de octubre del año dos mil catorce, en la que por unanimidad de votos el Pleno de este Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, declaró procedente la imposición de la medida consistente en destitución del presidente municipal constitucional del Ayuntamiento de Yecapixtla, conforme a la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil

⁶ Resuelta por esta Primera Sala en sesión de treinta de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos, siendo ponente del asunto el Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo.

⁷ "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.—Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, tesis P./J. 74/2006, página 963.

del Estado de Morelos, ante la contumacia en que incurrió el Ayuntamiento responsable, al haber omitido dar cumplimiento a las prestaciones a que fue condenado mediante laudo de fecha 12 de septiembre de dos mil ocho, situación que existe visible en las diligencias de ejecución que obran agregadas en autos del expediente en que se actúa, por lo que resultó procedente y así lo resolvieron los integrantes del Pleno del H. Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, decretar en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado, la destitución del cargo de presidente municipal constitucional del H. Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos, ordenándose notificar personalmente al ente municipal en cita por conducto del C. Actuario adscrito a este H. Tribunal, concediéndole el término de setenta y dos horas contadas a partir de que surta efectos dicha notificación a efecto de que dé cumplimiento a la totalidad de las prestaciones a las que fue condenada la parte demandada, **haciéndole del conocimiento que una vez transcurrido el término concedido a la infractora, si ésta no diere total cumplimiento a las prestaciones a las que fue condenado el ayuntamiento constitucional de Yecapixtla, Morelos, en el laudo referido**, se ordenará girar atento oficio, con copia certificada del expediente en que se actúa, al H. Congreso del Estado de Morelos, para el efecto de que, en auxilio de esta H. Autoridad, proceda a realizar dentro del término de quince días hábiles las gestiones tendientes a la materialización de la medida de apremio impuesta por este H. Tribunal, y una vez agotado el plazo concedido, remita dentro de las setenta y dos horas siguientes las constancias que acrediten su ejecución.—**Por lo que se comisiona al C. Actuario adscrito a este H. Tribunal para el efecto de que se constituya en el domicilio del H. Ayuntamiento Constitucional de Yecapixtla, Morelos, en busca del C. Presidente municipal constitucional, y le notifique personalmente el presente acuerdo, debiéndole correr copia autorizada del mismo, lo anterior para todos los efectos legales a que haya lugar, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11, 45, 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y 688 de la Ley Federal del Trabajo de Aplicación Supletoria a la ley de la materia.**"

31. Como se puede observar, el acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil catorce, pronunciado por el presidente del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, ordenó la destitución del presidente municipal de Yecapixtla, Morelos, por no dar cumplimiento al laudo de doce de septiembre de dos mil ocho, por lo que, al ser dicho funcionario el responsable jurídico y representante del referido Ayuntamiento, sería éste el responsable del incumplimiento al fallo.

32. Por tanto, la resolución de ocho de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, dentro del expediente laboral 01/569/13, constituye un ulterior acto de aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y, en esa tesitura, es improcedente la demanda de controversia constitucional contra dicho precepto normativo, toda vez que, atendiendo a la fecha de su publicación, la demanda es notoriamente extemporánea. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P/J. 121/2006,⁸ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

33. En efecto, en atención a la doble oportunidad con la que cuentan los órganos de poder, legitimados para intentar una controversia constitucional, en la que se cuestione la constitucionalidad de normas de carácter general, resulta necesario estudiar si el referido artículo fue controvertido dentro del plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente de su publicación, a que se refiere la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

34. En ese orden de ideas, de la consulta del ordenamiento legal que contiene la norma impugnada, se advierte que ésta no ha sido reformada desde su publicación, la cual se realizó en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el **seis de septiembre de dos mil**, por lo que el plazo establecido para impugnar el multicitado artículo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, transcurrió en exceso a la fecha de la presentación de la demanda de la controversia constitucional, esto es, al quince de diciembre de dos mil diecisiete.

35. Por tanto, al no cumplirse ninguno de los requisitos establecidos en el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, del mismo ordenamiento,⁹ **por lo que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional respecto de la impugnación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.**

36. CUARTO.—**Legitimación activa.** El actor es el Municipio de Yecapixtla del Estado de Morelos y, en su representación, promueve la demanda, Rosalía Alejandra Gutiérrez Anzures, quien se ostenta como síndico municipal.

⁸ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 878.

⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

37. Dicho carácter lo acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección de Ayuntamiento del Municipio actor, expedida el diez de junio de dos mil quince,¹⁰ por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Morelos, de la que se advierte, que la mencionada funcionaria fue electa como síndica propietaria.

38. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

39. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, establece que los síndicos serán representantes del Municipio en los litigios en que éste, sea parte.

40. En ese sentido, se concluye que el Municipio de Yecapixtla, Morelos, se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción i), de la Constitución Federal, y quien signa la demanda, en su representación, cuenta con facultades para ello.

41. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Como se señaló en los resultados, en el auto de admisión de dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, todos ellos del Estado de Morelos, no así al Secretario de Gobierno, director del Periódico Oficial y Secretario de Trabajo, al ser subordinados del Poder Ejecutivo Estatal.

42. Ahora bien, como se determinó en el considerando relativo a la oportunidad de la presentación, no procede la presente controversia constitucional respecto del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; por tanto, al no existir actos que les sean atribuibles al Poder Legislativo de esa entidad, se procede únicamente al análisis de la legitimación *ad causam* del Poder Ejecutivo y del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

43. El **Poder Ejecutivo del Estado**, a quien se le tuvo como demandado respecto del acto cuya invalidez se demanda, fue representado por José Anuar González Cianci Pérez, en su carácter de consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo de la entidad, quien acreditó su personalidad con la

¹⁰ Fojas 47–57.

copia certificada del Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*", de diecinueve de abril de dos mil diecisiete, en el que consta el nombramiento que le otorgó el gobernador del Estado de Morelos, el diecisiete de abril de dos mil diecisiete.

44. A dicho funcionario corresponde la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos de lo previsto en los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicho Estado¹¹ y 15, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de la entidad.¹²

45. En efecto, establece el artículo 57 de la Constitución Local,¹³ que el Poder Ejecutivo de la entidad se ejerce por el gobernador del Estado, quien está facultado para designar al consejero jurídico, conforme al artículo 70, fracción VI, de la propia Constitución del Estado.¹⁴

46. Por tanto, se reconoce legitimación pasiva al gobernador del Estado de Morelos, quien comparece a juicio a través del consejero jurídico.

47. Respecto del **Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos**, suscribe la contestación de demanda Juan Manuel Díaz Popoca, presidente y tercer árbitro del citado tribunal, quien cuenta con capacidad legal para suscribir la contestación, ya que la representación legal del citado órgano jurisdiccional corresponde a su presidente, en términos de lo dispuesto por el artículo 109 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como los diversos 8 y 12 del reglamento interior del referido tribunal.

48. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Procede ahora, analizar la causa de improcedencia hecha valer por el Tribunal Estatal de Conciliación y

¹¹ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ... II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹² "Artículo 15. Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo, las siguientes: I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional; II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, y a las Secretarías, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte."

¹³ "Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado."

¹⁴ "Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado: ... VI. Designar o nombrar a los secretarios de despacho y al consejero jurídico, en una proporción que no exceda el 60 por ciento para un mismo género."

Arbitraje del Estado de Morelos, en donde estima que, en la especie, resulta improcedente el medio de protección constitucional, pues los actos cuya invalidez se demandan constituyen acuerdos dictados en ejercicio de la actividad jurisdiccional.

49. A este respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la existencia de diversos límites a aquello que puede ser estudiado en una controversia constitucional.

50. Dentro de dichos límites, este Alto Tribunal ha determinado que la controversia constitucional no puede ser considerada como la vía para controvertir la legalidad ni la constitucionalidad de resoluciones jurisdiccionales, toda vez que no es un ulterior recurso o medio de defensa para los órganos u órdenes de gobierno.

51. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P/J. 117/2000, publicada en la página mil ochenta y ocho, Tomo XII, octubre de dos mil, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* que, a la letra, dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P/J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso

o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados."

52. De ahí que se tenga que la controversia constitucional no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución emitida por un tribunal judicial o administrativo, aunque se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales, al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual, en este medio, no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, máxime que, en dichos procedimientos, no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tienen como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados.

53. **Sin embargo**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 58/2006, resuelta el veintitrés de agosto de dos mil siete, por mayoría de ocho votos, señaló que, **existe una excepción a la regla general mencionada**, sosteniendo que sólo se puede controvertir, en controversia constitucional, una resolución emitida por un tribunal judicial o administrativo cuando la cuestión planteada atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, **es decir, en el caso de que se plantee, que algún tribunal se arrogó facultades que no le competen, sino al actor o a otro órgano originario, y dichas facultades se encuentran contempladas constitucionalmente.**

54. Lo anterior se desprende de la ejecutoria relativa, de cuyas consideraciones, en lo que interesa, son las siguientes:

"No obstante la amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, este mecanismo de control constitucional, por regla general, no es la vía idónea para controvertir una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo aunque se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual, en principio, a través de este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio.—Lo anterior es así, ya que, **por lo general, no puede soste-**

nerse que la controversia constitucional constituya la vía idónea para impugnar las resoluciones o sentencias judiciales que recaigan en los juicios de los que conocen los órganos jurisdiccionales, toda vez que ello haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que esta vía está reservada para preservar el orden constitucional entre órganos, entes o poderes en sus actos ordinarios y no para someter al control constitucional mecanismos de carácter jurisdiccional.—En la presente controversia constitucional se impugna un acto emitido por un tribunal formalmente administrativo, consistente en la sentencia de veintiocho de abril de dos mil seis, dictada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual la Sala confirmó que es facultad de dicho tribunal conocer de la demanda interpuesta por el servidor público Omar Garza Hernández ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en contra de la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, en el procedimiento administrativo disciplinario 16/2005, por estimar que el aludido tribunal al atribuirse la facultad de resolver en ese asunto invade su esfera de competencia que constitucionalmente le corresponde.—De esa guisa, si bien se trata de una resolución jurisdiccional, debe precisarse que el acto combatido únicamente versa respecto de la determinación del Tribunal Contencioso Administrativo en el sentido de que tiene competencia para revisar una resolución emitida por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, a través del Consejo de la Judicatura, de modo que no se trata de una resolución que haya dado solución al conflicto litigioso que se sometió a su potestad, es decir, no se trata de una sentencia que haya resuelto el fondo del asunto, cuyo contenido se trate de impugnar utilizando este medio de control constitucional como un ulterior recurso, sino que **se trata de una determinación que asume, según lo aducido por el actor, una facultad que de inicio no le corresponde y con la cual, se dice, invade la esfera competencial del Poder Judicial Local.**—Así pues, en la presente controversia constitucional no se trata de conocer sobre la misma cuestión litigiosa que originó el juicio contencioso administrativo, ni mucho menos sobre lo resuelto al respecto, sino estrictamente sobre un aspecto que atañe al ámbito de competencias de los Poderes actor y demandado.—Por tanto, si el medio de control de la constitucionalidad denominado 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** y tomando en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal, debe considerarse que en este

caso las posibles transgresiones invocadas sí están sujetas a dicho medio de control constitucional.—De esta manera, si bien el acto impugnado en estricto sentido es una resolución de carácter jurisdiccional, tal circunstancia no la hace improcedente, puesto que, como se ha dicho, en este caso la cuestión a examinar **atañe estrictamente sobre la presunta invasión de la esfera de competencia de uno de los órganos originarios del Estado y si la finalidad de este medio de control constitucional es precisamente la preservación del ámbito de atribuciones conferido constitucionalmente, debe proceder la acción intentada como un caso de excepción a la regla general que ha establecido este Tribunal Pleno.**—De considerarse lo contrario se llegaría al extremo que por ser resoluciones jurisdiccionales nunca se podría analizar en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arroge facultades que no le competan, llegando al absurdo de que si pretendiera invalidar alguna determinación, por ejemplo, emitida dentro de un juicio político, sólo por ser una resolución jurisdiccional, se impidiera al Poder Legislativo incoar esta acción constitucional, cuando su pretensión sería el salvaguardar las atribuciones que constitucionalmente le han sido conferidas, y cuando precisamente este medio se consagra como el idóneo para tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, lo que de suyo sería inadmisibles.—Asimismo, en un caso como el presente, el Poder Judicial actor no tendría ningún medio de defensa contra los actos impugnados, que considera violatorios del ámbito competencial que le confiere la Constitución Federal, ya que no podría hacer valer ningún recurso ordinario o extraordinario, pues incluso el juicio de amparo sería improcedente al no tratarse de la afectación a sus intereses patrimoniales (artículo 9o. de la Ley de Amparo)."

55. Del que derivó la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno 16/2008, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO."¹⁵

¹⁵ Cuyo texto y datos de localización son: "El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones **llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución**, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido,

56. En este punto, debe precisarse que la excepción a la regla general, como lo señaló el Tribunal Pleno en el asunto que se transcribe y como lo ha reiterado esta Primera Sala en diversos precedentes, y, en específico, al resolver las controversias constitucionales 113/2017 y 233/2017,¹⁶ **se actualiza cuando lo que se controvierte, de una resolución jurisdiccional, es precisamente la competencia del órgano jurisdiccional para emitir tal determinación, bajo el señalamiento de que dicha competencia es asignada por la Constitución Federal, al ente actor, o bien a una autoridad distinta, en perjuicio de la entidad, poder u órgano actor.**

57. De manera que, si lo que se cuestiona de dicha resolución jurisdiccional no es la invasión de esferas de competencias, no será procedente el presente medio de control constitucional. Destacando que, como también lo ha reiterado esta Primera Sala, la suplencia de la queja deficiente no puede llegar al extremo de hacer procedente un medio jurisdiccional que no lo es.

58. En efecto, si bien, conforme al artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ en las controversias constitucionales existe una suplencia amplia; lo cierto es que dicha suplencia no puede dar lugar para modificar la impugnación de la parte actora, para hacer procedente el propio medio de control constitucional, pues la suplencia de la deficiencia de la queja sólo tiene como fin resolver sobre la cuestión efectivamente planteada y sobre la constitucionalidad del acto impugnado; no obstante las imperfecciones de los conceptos de invalidez, pero de ninguna manera, llega al extremo de admitir juicios o recursos improcedentes. Suplir implica, en este caso, integrar lo que falta o subsanar una imperfección, completar lo parcial o incompleto, y opera sobre conceptos, contestaciones, agravios o alegatos en el caso de que éstos sean materia de estudio, ante la inexistencia de una causa de improcedencia, por lo que la suplencia **sólo opera una vez que es procedente el juicio o recurso, pero**

si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los Poderes Constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial **que les confiere la Norma Fundamental**". Novena Época. Registro digital: 170355. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Tomo» XXVII, febrero de 2008, materia constitucional, tesis P./J. 16/2008, página 1815.

¹⁶ Resueltas por unanimidad de 4 votos el 6 de diciembre de 2017, y por mayoría de 4 votos el 4 de abril de 2018, respectivamente.

¹⁷ "Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

no significa actuar al margen de la ley, declarando procedente lo improcedente.¹⁸

59. En la presente controversia constitucional, se impugna, entre otros actos, el oficio TECyA/011332/2017, de requerimiento de destitución de fecha ocho de noviembre de dos mil diecisiete, emitido por el presidente ejecutor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, dictado dentro del **juicio laboral burocrático 01/569/13**, en la que se declara procedente la destitución del **presidente municipal del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos**.

60. En ese sentido, por lo que hace a la orden de destitución del presidente municipal del Ayuntamiento del Yecapixtla, Morelos, la presente controversia constitucional resulta procedente, pues, en ese caso concreto, **sí se actualiza la excepción** a la regla general, relativa a que la controversia constitucional no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución emitida por un tribunal judicial o administrativo aunque se aleguen cuestiones constitucionales; pues, en el caso del presidente municipal, esta Primera Sala advierte que, **sí se plantea la posible invasión de esferas competenciales previstas directamente en la Constitución Federal**, con el consecuente perjuicio al ente actor.

61. En efecto, el Municipio actor aduce, que el acto cuya invalidez se demanda, resulta contrario al artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a dicho precepto, les corresponde a las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento, por alguna de las causas graves que la ley local prevea; siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular alegatos.

62. No pasa inadvertido para esa Sala que, al resolver las controversias constitucionales 113/2017 y 233/2017,¹⁹ se determinó su desechamiento, de-

¹⁸ Dicho criterio se ha sostenido por la Primera Sala aun en la materia penal en la que existe la más amplia suplencia a favor del procesado, lo cual se advierte ejemplificativamente de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala, 1a./J. 50/98, cuyos rubro y texto son: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL, NO IMPLICA EL HACER PROCEDENTE UN RECURSO QUE NO LO ES.", «y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, septiembre de 1998, página 228».

¹⁹ Resueltas por unanimidad de 4 votos el 6 de diciembre de 2017, y por mayoría de 4 votos, el 4 de abril de 2018, respectivamente.

bido a que, habiendo impugnado el Municipio actor una resolución jurisdiccional, **no se ubicaba en la hipótesis de excepción** antes precisada, debido a que **no se controvertía la competencia del órgano jurisdiccional** para emitir tal determinación, bajo el señalamiento de que dicha competencia es asignada por la Constitución Federal al ente actor, o bien a una autoridad distinta, en perjuicio de la entidad, poder u órgano actor. Por lo que, si lo que se cuestionaba de la resolución jurisdiccional no era la invasión de esferas de competencias, eran improcedentes tales juicios constitucionales, sin que fuera obstáculo la suplencia de la queja deficiente, pues como también se precisó, ésta no puede llegar al extremo de hacer procedente un medio jurisdiccional que no lo es.

63. En ese sentido, es evidente que, en el caso de la resolución consistente en la destitución del presidente municipal, sí se actualiza la excepción a la causa de improcedencia señalada, pues sí se plantea la posible invasión de esferas competenciales previstas directamente en la Constitución Federal, con el consecuente perjuicio al ente actor; y, por ende, procede el análisis de fondo únicamente por lo que respecta a la determinación precisada.

64. En consecuencia, resulta infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

65. Al no haber más causas de improcedencia, ni que este Alto Tribunal advierta, de oficio, la actualización oficiosa de alguna de ellas, a continuación, se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

66. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** El Municipio actor sostiene, a grandes rasgos, que el acto impugnado *transgrede lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje se atribuye la facultad de destituir a los integrantes de los Ayuntamientos de su encargo, cuando dicha disposición constitucional establece que corresponde a las Legislaturas Locales declarar, por causas graves que la ley prevenga, la separación o revocación de esos mandatos, previo acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.*

67. La fracción I, párrafos primero y tercero del artículo 115 constitucional establece lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

"...

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan."

68. Por otra parte, la resolución recurrida, esto es, la resolución de siete de noviembre de dos mil diecisiete, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"ÚNICO.—En atención a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, por unanimidad de votos, **se declara procedente** la aplicación de la sanción decretada mediante acuerdo de fecha primero de junio de dos mil diecisiete, dictado en los autos del expediente al rubro citado, ante la contumacia en que ha incurrido la parte demandada, esto es:

"Se decreta la destitución del cargo de **presidente del Ayuntamiento Constitucional de Yecapixtla, Morelos**, en virtud de no haber dado cumplimiento al requerimiento realizado por esta autoridad; por lo que se ordena girar oficios al Cabildo, para que de manera inmediata hagan efectiva la separación del cargo declarada y lo informen a este tribunal."

69. La norma constitucional antes transcrita prevé la facultad de las Legislaturas Locales de **revocar o suspender el mandato de los miembros de los Ayuntamientos** por haber incurrido en alguna causa grave, legalmente prevista, **por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes que las conforman.**

70. En relación con dicha norma constitucional, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de once votos, la controversia constitucional 27/2000, en sesión de quince de febrero de dos mil uno, realizó el siguiente análisis:

"Ahora bien, una de las finalidades del Municipio es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el Gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

"El Municipio, como ente autárquico territorial, se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica de derecho público, una creación de la ley, la finalidad a perseguir, y la existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.

"El Municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.

"De acuerdo con lo anterior, es posible determinar que el precepto fundamental citado, establece los elementos en que se sustenta el principio de libertad municipal introducido mediante reforma de mil novecientos ochenta y tres; contenido del Texto Constitucional vigente y su clasificación y la naturaleza propia de la figura del Municipio.

"Derivado de lo expuesto hasta aquí, se sigue que el Órgano Revisor de la Constitución pretendió, a través de la enmienda en comento de 1983, fortalecer el ámbito competencial del Municipio, recogiendo un viejo anhelo del constitucionalismo mexicano, consignando facultades propias de los Municipios y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, y sólo a través de la existencia de causas graves, que las leyes estatales hayan determinado, cuando así fuere necesario, se podrá revocar o suspender a alguno de los miembros del Ayuntamiento.

"Como corolario de lo anterior, pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

"1) La revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros de un Ayuntamiento sólo procede porque haya incurrido en alguna causa grave legalmente prevista. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal Pleno, sustentando al respecto la tesis jurisprudencial identificada con el número 19/1999, que textualmente señala:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI LA LEGISLATURA REVOCA EL MANDATO DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL SIN ESTAR ACREDITADO QUE INCURRIÓ EN LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL, INFRINGE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ DEL DECRETO RELATIVO (ESTADO DE MÉXICO).'
(se transcribe)

"2) La facultad de revocación o suspensión del mandato por haberse incurrido en alguna causa grave legalmente prevista, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las Legislaturas Locales, se refiere a los miembros de los Ayuntamientos, como expresamente se señala en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Carta Magna, miembros que especifica el primer párrafo de la referida fracción del precepto constitucional señalado, al señalar que 'Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento ... integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine', es decir que tal facultad de revocación o suspensión se refiere al presidente municipal, y a los regidores y síndicos exclusivamente, y no así a los demás trabajadores, empleados o servidores públicos municipales, **cuyas relaciones de trabajo, en términos de la fracción VIII, segundo párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Carta Magna y sus disposiciones reglamentarias.**"

71. De la parte conducente de la invocada ejecutoria, se advierte que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte concluyó que, constitucionalmente, los Congresos Locales son quienes están facultados para revocar o suspender a los miembros de los Ayuntamientos especificados en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional que, en la parte que interesa, dice: **"Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento ... integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine."**; es decir, que dicha facultad, conferida a las Legislaturas Estatales, queda establecida en cuanto al presidente municipal, a los regidores y a los síndicos exclusivamente, excluyendo, de tal manera, a los demás trabajadores, empleados o servidores públicos municipales.

72. En el mismo sentido, al resolver la diversa controversia constitucional 44/2002, el Tribunal Pleno señaló que de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, se advertía lo siguiente:

1. Que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el que se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

2. Que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando se den los siguientes requisitos:

a) Que la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes;

b) Que se actualice alguna de las causas graves que la ley local establezca; y,

c) Que los miembros de los Ayuntamientos deben tener oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

73. Que el texto del artículo 115, fracción I, párrafo tercero, proviene de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, en cuya exposición de motivos, en la parte que interesa, se señaló lo siguiente:

"En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.—Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

"Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los Ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo, a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones Locales y leyes relativas, señalen con

toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los Ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión."

74. De igual manera, que en el dictamen de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, relativo a la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, en lo que interesa, se señaló lo siguiente:

"Así las comisiones que suscriben asienten en que las reformas a la fracción apoyan y robustecen la estructura política de los Ayuntamientos y, consagran un principio de seguridad jurídica para garantizar la efectiva autonomía política de los Municipios, contribuyendo a robustecer de tal manera el federalismo que nos une en la diversidad. Al ratificar normas ya consagradas como decisiones fundamentales, la iniciativa sin embargo, reconoce en esa fracción una bandera de innegable procedencia como el derecho de defensa de los Ayuntamientos en su conjunto y de cada uno de sus miembros, cuando las Legislaturas Locales suspenden y declaren que han desaparecido los Ayuntamientos, o suspendan o revoquen el mandato a alguno de los miembros de éstos, siempre que medien causas graves contempladas en las Constituciones Locales, tal como lo dice la exposición de motivos.

"Regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los Ayuntamientos y de sus miembros, no constituye un atentado contra la vida política municipal ni el respeto a su autonomía, sino por el contrario, una norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y propicia que se eviten actos caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales.

"Tal como lo expresa el preámbulo de la iniciativa, el texto propuesto en esta fracción recoge principios electorales de la Norma Constitucional Federal y generaliza sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados."

75. De los que sostuvo que, conforme a la Constitución Federal, se señala la exigencia de las **dos terceras partes de los integrantes de una Legislatura Local** para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y **suspender o revocar su mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa grave, prevista en la ley local, siempre y cuando se haya respetado la garantía de audiencia.**

76. De lo que deriva que el Órgano Reformador o Revisor de la Carta Magna, previó que sólo a través de la existencia de causas graves que las leyes estatales establezcan, el Congreso Local podrá revocar o suspender a alguno de los miembros de los Ayuntamientos.

77. Así, el Tribunal Pleno, en el citado precedente, señaló que, si bien el Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio, consignando facultades propias a éste, y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes; también estableció que sólo a través de la existencia de causas graves, que la leyes estatales hayan determinado, las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, respetando su derecho de audiencia.

78. Por lo que, conforme al marco constitucional establecido, **se pone de manifiesto que corresponde a las Legislaturas Locales la facultad de revocar o suspender el mandato de miembros de los Ayuntamientos.**

79. De dicho precedente derivó la siguiente tesis de jurisprudencia:

"CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO.—El artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; asimismo, establece que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y se actualice alguna de las causas graves que la ley local prevenga; además, que los miembros de los Ayuntamientos deben tener oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar. De lo expuesto se colige que si bien el Órgano Reformador de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio, consignando facultades propias de éste y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, también prescribió que sólo a través de la existencia de causas graves que las leyes estatales hayan previsto, las Legislaturas Locales podrán ejercer las referidas facultades. En consecuencia, cualquier otro mecanismo contenido en una disposición local tendente a separar o suspender de sus funciones a un miembro de un Ayuntamiento, invade las atri-

buciones que constitucionalmente corresponden a los Congresos Estatales y, por ende, resulta contrario al citado precepto constitucional."²⁰

80. Ahora, en el caso, en la resolución combatida, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, por sí y ante sí, determina procedente la destitución del presidente del Municipio actor, debido a que el ente municipal, en su calidad de demandado en un proceso jurisdiccional sometido a su escrutinio, omitió dar cumplimiento a un laudo condenatorio.

81. Sin embargo, la Constitución Federal prescribe que la destitución de los miembros de los Ayuntamientos de los Municipios presupone ciertos requisitos para llevarse a cabo, entre los cuales destacan, **que ésta sea emitida por las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, y que sea con motivo de alguna de las causas graves que la ley local prevenga.**

82. En congruencia con dicho mandato de la Constitución Federal, tanto la Constitución Local –en su artículo 41, fracción III–, como la Ley Orgánica Municipal –en sus artículos 178 y 181–, ambos ordenamientos del Estado de Morelos, establecen que corresponde al Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, suspender la totalidad o a alguno de los integrantes del Ayuntamiento, en caso de que determine que el munícipe de que se trate, se coloque en cualquiera de los supuestos que sean calificados como causas graves.

83. Tales preceptos textualmente disponen:

Constitución Política del Estado de Morelos

"Artículo 41. El Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar, a petición del gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados del Congreso, la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes; o la suspensión de alguno de ellos, concediéndoles previamente a los afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, conforme a lo siguiente:

²⁰ Novena Época. Registro digital: 182006. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 7/2004, página 1163.

"...

"**III.** Ordenará la **suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular**, cuando el munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos:

"**a)** Quebrante los principios jurídicos del régimen federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;

"**b)** Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;

"**c)** Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;

"**d)** Cuando reiteradamente abuse de su autoridad en perjuicio de la comunidad y del Ayuntamiento;

"**e)** Por omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones;

"**f)** Cuando se le dicte auto de formal prisión o vinculación a proceso por delito doloso, sancionado con pena privativa de libertad, y

"**g)** En los casos de incapacidad física o legal permanente."

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

"**Artículo 178.** Corresponde al Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, declarar la desaparición de Ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o **suspender a alguno de sus integrantes** en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política Local."

"**Artículo 181.** Procederá la **suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento** en lo particular cuando el munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos que sean calificados como causas graves **por el Congreso del Estado**:

"**I.** Quebrante los principios jurídicos del régimen federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;

"**II.** Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;

"III. Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;

"IV. Cuando abuse de su autoridad en perjuicio de la comunidad y del Ayuntamiento;

"V. Por omisión en el cumplimiento de sus funciones;

"VI. Cuando se le dicte auto de formal prisión por delito doloso; y

"VII. En los casos de incapacidad física o legal permanente.

"Declarada la suspensión definitiva se procederá a sustituir al suspendido por el suplente respectivo y si éste faltare o estuviere imposibilitado, el Congreso, a proposición en terna del Ayuntamiento de que se trate, designará al sustituto."

84. En cuanto a las facultades de las Legislaturas Locales, para revocar el mandato de un miembro del Ayuntamiento, el Tribunal Pleno sustentó la jurisprudencia «P./J.» 19/99, cuyo rubro, textualmente, señala: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI LA LEGISLATURA REVOCA EL MANDATO DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL SIN ESTAR ACREDITADO QUE INCURRIÓ EN LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL, INFRINGE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ DEL DECRETO RELATIVO (ESTADO DE MÉXICO)."²¹

85. Luego, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, al ejercer, mediante la resolución reclamada, la facultad de destituir al presidente municipal de un Ayuntamiento, debe concluirse que tal acto, resulta contrario al artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal; en la medida que esta norma ordena, que únicamente las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, tienen atribuciones para suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros de los Ayuntamientos, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga; y, si bien esta cuestión es un vicio de la legislación del Estado de Morelos, que prevé las sanciones para el incumplimiento de los laudos laborales,²² el cual no fue posible analizar en

²¹ Registro digital: 194286. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 283.

²² Específicamente, la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que a la letra dice:

esta controversia constitucional, dado que, como ya lo señalamos, la resolución de siete de noviembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente laboral 01/569/13, no fue el primer acto de aplicación de la norma impugnada, que prevén dicha facultad, esta Primera Sala estima, que la posibilidad de que sea el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje quien revoque el mandato del presidente municipal, lo torna inconstitucional, con la consecuente afectación a la integración del Ayuntamiento como órgano de Gobierno del Municipio.²³

86. Sin que obste el hecho de que la Norma Fundamental se refiera a la suspensión y a la revocación del mandato de los munícipes, mientras que el acto impugnado a la destitución del presidente municipal, pues la destitución implica, en realidad, una revocación del mandato conferido, mediante el voto popular, a esa persona, para que ejerza un cargo público que, además, es el que encabeza el Gobierno Municipal, siendo que, precisamente, la razón de las estipulaciones constitucionales relativas a la forma y términos de la suspensión y revocación de mandatos de los munícipes, es el respeto a la voluntad ciudadana en la elección de sus autoridades municipales, tal como se advierte del dictamen de origen a la reforma constitucional de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

"Así, las comisiones que suscriben asienten en que las reformas a la fracción apoyan y robustecen la estructura política de los Ayuntamientos y, consagran un principio de seguridad jurídica para **garantizar la efectiva autonomía política de los Municipios**, contribuyendo a robustecer de tal manera el federalismo que nos une en la diversidad. Al ratificar normas ya consagradas como decisiones fundamentales, la iniciativa, sin embargo, reconoce en esa fracción una bandera de innegable procedencia como el derecho de defensa de los Ayuntamientos en su conjunto y de cada uno de sus miembros,

"Artículo 124. Las infracciones a la presente ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

"...

"II. Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje."

²³ Determinación (la relativa a que, si bien la cuestión analizada es un vicio de la legislación, la cual no fue posible analizar en esta controversia constitucional, dado que, como la resolución impugnada no fue el primer acto de aplicación de la norma impugnada que prevén dicha facultad) que es acorde con lo que esta Primera Sala ha sostenido, al resolver –entre otras– las controversias constitucionales 112/2016, 241/2016 y 225/2017, 116/2017, 136/2017, 144/ (sic), por unanimidad de votos. Además de la 40/2015, promovida por el Municipio de Yecapixtla, Morelos.

cuando las Legislaturas Locales suspenden y declaren que han desaparecido los Ayuntamientos, o suspendan o revoquen el mandato a alguno de los miembros de éstos, siempre que medien causas graves contempladas en las Constituciones Locales, tal como lo dice la exposición de motivos.

"Regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los Ayuntamientos y de sus miembros, no constituye un atentado contra la vida política municipal ni el respeto a su autonomía, sino por el contrario, una **norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y propicia que se eviten actos caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales.**

"Tal como lo expresa el preámbulo de la iniciativa, el texto propuesto en esta fracción recoge principios electorales de la Norma Constitucional Federal y generaliza sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados. Sin embargo, respetando íntegramente el espíritu y propósito del texto de esta multicitada fracción I, las comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos, en el que se prevé por la iniciativa que la falta de alguno de los miembros en el desempeño de su cargo se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley. En esta última parte la que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del Ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones."

87. Esto es, mediante la resolución de siete de noviembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente laboral 01/569/13, en la que se declara procedente la destitución del presidente municipal de Yecapixtla, Morelos, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad, ejerce la potestad para destituir directamente a dicho funcionario; actuar que se torna inconstitucional, puesto que no permite, como lo mandata la Carta Magna, que sea el Congreso Local el que califique, mediante el procedimiento correspondiente, si la falta cometida sea una causa grave que amerite la destitución del servidor público municipal.

88. Así, al haber resultado **fundado** el argumento hecho valer por la parte actora, relativo a la violación del artículo 115 de la Constitución Federal, resulta innecesario el estudio de los restantes planteamientos de invalidez.

89. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis del Tribunal Pleno número P/J. 100/99,²⁴ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

90. Así, lo procedente es declarar la invalidez de la resolución de siete de noviembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente laboral 01/569/13, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, únicamente en la porción en la que se declara procedente la destitución del presidente municipal del Ayuntamiento Constitucional de Yecapixtla, Morelos.

91. Similares consideraciones sostuvo esta Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 167/2017, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, en sesión de nueve de mayo de dos mil dieciocho.²⁵

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, en los términos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Se declara la invalidez del acto impugnado en los términos indicados en esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

Nota: Las tesis aisladas 2a. CVII/2009 y P. XV/2009 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, septiembre de 2009, página 2777 y XXIX, abril de 2009, página 1292, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁴ Registro digital: 193258. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 705.

²⁵ Por unanimidad de votos de la señora y señores Ministros integrantes de la Primera Sala.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE AFECTA LA INTEGRACIÓN DE UN AYUNTAMIENTO (ACUERDOS POR LOS QUE EL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS ORDENA DESTITUIR AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUERNAVACA DE ESA ENTIDAD).

III. DESTITUCIÓN DE PRESIDENTE MUNICIPAL POR INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. EL TRIBUNAL RESPECTIVO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE ATRIBUCIONES PARA ORDENARLA, TODA VEZ QUE ELLO ES FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ACUERDOS POR LOS QUE SE DESTITUYE DE SU CARGO AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUERNAVACA DE ESA ENTIDAD).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS (INVALIDEZ DE LOS ACUERDOS POR LOS QUE SE DESTITUYE DE SU CARGO AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUERNAVACA DE ESA ENTIDAD).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 229/2017. MUNICIPIO DE CUERNAVACA DEL ESTADO DE MORELOS. 7 DE NOVIEMBRE DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **siete de noviembre de dos mil dieciocho** por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 229/2017 promovida por el Municipio de Cuernavaca del Estado de Morelos, por

conducto de Cuauhtémoc Blanco Bravo y Denise Arizmendi Villegas, quienes se ostentaron como presidente y síndica municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez de los siguientes actos emitidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad:¹

a) La aplicación y contenido del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en particular lo relativo a la destitución del presidente municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, derivado de la ejecución de un laudo emitido por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de la entidad.

b) El acuerdo dictado por el presidente ejecutor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje notificado el siete de junio de dos mil diecisiete, emitido con base en el citado artículo 124, fracción II, a través del cual se ordena destituir al presidente municipal de Cuernavaca, Morelos.

I. Antecedentes.

1. En la demanda de controversia constitucional se señala que José Antonio Rogel Velázquez, promovió el juicio laboral 01/669/2013 en contra del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos. El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje dictó laudo el quince de septiembre de dos mil quince, en el que condenó al Ayuntamiento al pago de diversas prestaciones. El Municipio presentó un incidente innominado de cumplimiento sustituto el cual fue desechado y en contra se promovió juicio de amparo, el cual está pendiente de resolverse.

2. El siete de junio de dos mil diecisiete se presentó en las oficinas del Municipio actor, una persona del sexo femenino en busca del presidente municipal para efectuar la destitución ordenada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, conforme a la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado.

3. En virtud de que no se ha dado cumplimiento al laudo, el presidente ejecutor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, con fundamento en el artículo impugnado, citó a sesión extraordinaria de pleno para efecto de destituir al presidente municipal de Cuernavaca, Morelos. En este entendido los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales, al emitir la citada ley dejaron de advertir el contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, ya que establece un

¹ Por oficio presentado el 1 de agosto de 2017 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

procedimiento específico para la revocación de mandato o suspensión de alguno de los miembros del Ayuntamiento que contempla los derechos de audiencia y de ofrecimiento de pruebas y, ello es una facultad de las Legislaturas Locales.

4. **Conceptos de invalidez.** En su oficio de demanda, el Municipio actor señaló como conceptos de invalidez, en síntesis, los siguientes:

5. Único concepto de invalidez. **Violación al artículo 115 de la Constitución Federal.** El artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos viola el artículo 115 de la Constitución Federal, porque establece como medida de apremio del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos la destitución del servidor público que no cumpla con sus resoluciones, lo que afecta la integración del Municipio y de sus funciones, puesto que el artículo constitucional prevé la suspensión o revocación de mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento únicamente por causa grave prevista en la ley local y por la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local.

6. El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos carece de facultades para destituir de su cargo a un servidor público de elección popular, ya que la facultad de suspender o revocar, conforme al artículo 115 constitucional, corresponde en exclusiva al Congreso Local.

7. En consecuencia, el acuerdo impugnado es violatorio del artículo 115 constitucional porque el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje local carece de facultades para destituir a un servidor público.

8. Con la medida de apremio prevista en el artículo impugnado se invaden las facultades municipales. El Poder Ejecutivo Local vulnera la autonomía del Municipio y menoscaba sus facultades municipales, ya que dicho poder es auxiliado por la Secretaría del Trabajo en coordinación del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, las cuales forman parte del citado Poder, y éstas dependen de aquél, por lo que no es posible que se faculte a ese tribunal para destituir a algún miembro del Ayuntamiento por incumplimiento a un laudo laboral, ya que dichas facultades van más allá de la competencia de atribuciones concedidas a los órganos desconcentrados como es el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado.

9. Finalmente, el artículo 41 de la Constitución Local establece la forma y los requisitos para revocar el mandato de un servidor municipal electo por votación popular. Se establece que la destitución podrá ser a través de un acuerdo de dos terceras partes de los miembros del Congreso, a petición del

gobernador o cuando menos por el cincuenta por ciento más uno de los diputados del Congreso, por lo que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado y su presidente carecen de facultades para destituir al presidente municipal de Cuernavaca, Morelos.

10. **Artículo constitucional señalado como violado.** El Municipio actor señaló como violado el artículo 115 de la Constitución Federal.

II. Trámite de la controversia constitucional

11. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor, en virtud de que existe conexidad con la diversa controversia constitucional 121/2017, promovida por el mismo Municipio actor en la que fue designado como instructor.²

12. El Ministro instructor, previo desahogo de requerimiento,³ admitió la demanda de controversia constitucional en auto de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete y tuvo por presentada únicamente a la síndica del Municipio actor, ya que a ella corresponde la representación del Municipio; y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, emplazándolas para que formularan su contestación; finalmente, dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.⁴

13. **Contestación a la demanda.** El secretario de Gobierno y el Poder Ejecutivo de la entidad, al rendir sus contestaciones de demanda señalaron, en el ámbito de sus competencias, coincidentemente en síntesis lo siguiente:

a) El Municipio carece de interés legítimo puesto que el secretario de Gobierno no ha afectado su ámbito competencial, por lo que carece del derecho

² Por acuerdo de 1 de agosto de 2017. Foja 21 del expediente.

³ En auto de 2 de agosto de 2017, el Ministro instructor requirió al Municipio actor para que precisara el acuerdo impugnado, remitiera copia de éste, la notificación del mismo y señalara por cuál de los supuestos a que se refiere el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia impugnaba el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de Morelos. Por escrito depositado en las oficinas de correos el 16 de agosto de 2017, se desahogó el requerimiento anterior, acompañando copia simple de los acuerdos de 12 y 26 de mayo de 2017 y que el acuerdo impugnado no le fue notificado sino que el 7 de junio de 2017, se presentó una persona en busca del presidente municipal para efectuar su destitución.

⁴ Páginas 41 a 43 del expediente principal.

a demandar la invalidez de los actos impugnados del secretario de Gobierno. En relación a lo anterior, se actualiza la falta de legitimación pasiva del secretario de Gobierno porque no ha realizado acto alguno que constituya una invasión o afectación al Municipio, ya que no tiene el derecho a obtener la pretensión que demanda respecto del Poder Ejecutivo del Estado, porque los actos del cual emanan sus pretensiones no son propios del ejercicio de las facultades y atribuciones ejercidas de manera directa por el secretario de Gobierno.

b) Es improcedente la controversia constitucional contra resoluciones jurisdiccionales como lo es la determinación del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje en el que ordena la destitución del presidente municipal por no cumplir el laudo derivado del expediente laboral 01/391/13 y no existen elementos que permitan suponer una invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado. Máxime cuando el Municipio actor ha promovido juicios de amparo contra la orden de destitución del presidente municipal. Cita en apoyo a sus argumentaciones, la tesis «2a. CVII/2009», de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA."

c) Existen ocho juicios de amparo promovidos por el Municipio actor en contra de la aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado, así como tres controversias constitucionales: 251/2016, 212/2017 y 229/2017.

d) El artículo impugnado no vulnera el artículo 115 de la Constitución Federal. La separación del cargo del presidente municipal de Cuernavaca del Estado de Morelos, ordenada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, no afecta la integración y ejercicio de funciones del Ayuntamiento, ya que debe tomarse en cuenta que para ello son designados los servidores públicos suplentes para que cuando sea necesario se sustituya al servidor público electo, como en el caso del presidente municipal su suplente asuma el cargo y garantice la continuidad del ejercicio de las facultades y atribuciones con las que contaba el titular y siga al cargo de la administración pública. Por tanto, no se ve afectado el ejercicio de las funciones que desarrollan los servidores públicos que conforman el Ayuntamiento.

e) De los artículos 123 y 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado se advierte la facultad del tribunal laboral para hacer efectivos los apercibimientos consistentes en multa de hasta quince salarios mínimos y la desti-

tución de los servidores públicos que se nieguen a cumplir las resoluciones emitidas por dicha autoridad, por tanto, su proceder es apegado a la legalidad.

f) El artículo 41, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece que el presidente municipal tiene la obligación de cumplir en tiempo los laudos que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado, por ello, de no cumplirlos es a quien debe aplicársele las medidas de apremio contenidas en el artículo 124 de la citada ley.

g) El tribunal laboral actúa bajo el artículo 17 de la Constitución Federal que fija la garantía de la tutela jurisdiccional y acoge el principio de ejecutoriedad de las sentencias.

h) Los órganos jurisdiccionales, al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lograr el cumplimiento de sus determinaciones cuentan con amplias facultades de aplicar los diversos medios de apremio que la ley prevea, incluso de llegar al extremo de decretar la separación del cargo de las autoridades responsables o vinculadas a acatar sus determinaciones.

i) La Ley del Servicio Civil no distingue la manera en que fueron designadas las autoridades a quienes se les aplicará la sanción, sino que existe la obligación para todas las autoridades de acatar las resoluciones dictadas en los laudos. No es dable considerar que el incumplimiento de una orden de pago derivado de un laudo no pueda ser atendida por el presidente municipal porque su nombramiento emana de una contienda electoral, siendo que el artículo 17 constitucional garantiza la tutela jurisdiccional y toma como principio fundamental la figura de la ejecutoriedad de las sentencias.

j) El juicio político y el procedimiento para suspender o revocar el mandato, son una cuestión distinta a la aplicación de la medida de apremio por el incumplimiento a la obligación de naturaleza jurisdiccional, por lo que es equivocada la postura del Municipio actor. Además lo reclamado por el Municipio actor son cuestiones de legalidad dentro de un juicio laboral y no aspectos de inconstitucionalidad.

k) Si bien el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo del Poder Ejecutivo del Estado, dicho poder no puede influir en la función jurisdiccional porque cuenta con autonomía jurisdiccional plena para ejercer sus funciones y dictar sus resoluciones. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis «2a./J. 36/2011 (10a.)», de rubro: "JUNTAS Y TRIBUNALES LABORALES. NO TIENEN SUPERIOR JE-

RÁRQUICO PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO."

l) El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje ejerce funciones equiparables a las del Poder Judicial, por lo que cuenta con amplias facultades para aplicar los diversos medios de apremio que la ley prevea, incluso llegar al extremo de decretar la separación del cargo de las autoridades responsables o vinculadas a acatar sus determinaciones, que incurran en un incumplimiento manifiesto, a fin de lograr el cumplimiento de sus determinaciones, tal y como acontece con los órganos del Poder Judicial de la Federación, en los casos del cumplimiento de las ejecutorias de amparo. Incluso, diversos ordenamientos reglamentarios de la Secretaría del Trabajo y del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado prevén que el tribunal laboral cuenta con plena autonomía jurisdiccional y que la imposición de las medidas de apremio tienen como finalidad asegurar que las resoluciones sean cumplidas.

14. **Contestación del Poder Legislativo del Estado.** Este poder al rendir su contestación de demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:

a) Es cierto que aprobó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que contiene el artículo 124.

b) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque el Municipio no cuenta con interés legítimo, ya que no resiente una afectación en su esfera de atribuciones, pues de conformidad con el artículo 40, fracción II, de la Constitución Local es facultad del Poder Legislativo Local expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado, por lo que no se invade el ámbito competencial del Municipio, ni su autonomía, y debe sobrepasarse en la controversia constitucional.

c) No se viola el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal porque la facultad coactiva de la autoridad administrativa para hacer cumplir sus determinaciones puede emitirse sin necesidad de sujetarse a la garantía de audiencia previa, ya que debe prevalecer el orden público por encima de los particulares a ser escuchados, máxime cuando éstos pueden promover los recursos que estimen pertinentes en los que ofrezcan los elementos de convicción que desvirtúen lo que se les impute. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "AUDIENCIA. GARANTÍA DE, EN MATERIA IMPOSITIVA. NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA."

d) No se afecta al Municipio como tal, sino sólo al integrante destituido como consecuencia de una sanción y no como una consideración del tribunal laboral de que sea indigno de ejercer el cargo de presidente municipal. La sanción permanece en él y no afecta al Municipio.

e) La Legislatura Local al emitir el artículo impugnado se ha limitado a cumplir con un mandato constitucional y cuenta con facultades para emitir leyes que rijan las relaciones laborales entre los poderes del Estado y los Municipios con sus trabajadores.

f) Luego de señalar las características del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje señala que no debe declararse la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos porque el Congreso Local expidió dicha norma en atención a las facultades que no sólo su Constitución, sino también la Constitución Federal, le otorgan. Por ello, solicita se declare infundada e improcedente la controversia constitucional y se declare la validez de los actos impugnados.

15. **Opinión del procurador general de la República.** Este servidor público no rindió opinión.

16. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁵

17. En atención a la solicitud formulada por el Ministro instructor a la presidencia de este Alto Tribunal el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

III. Competencia.

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y

⁵ La audiencia se celebró el 21 de mayo de 2018.

tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Cuernavaca del Estado de Morelos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno de la entidad, en la que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

IV. Precisión de los actos y la norma impugnada

19. Esta Primera Sala considera necesario precisar los actos impugnados, porque conviene recordar que en el escrito de demanda, el Municipio actor señaló como impugnado el acuerdo dictado por el presidente ejecutor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje notificado el siete de junio de dos mil diecisiete y el Ministro instructor por auto de dos de agosto de dos mil dieciocho requirió al Municipio actor –antes de admitir la demanda de controversia constitucional–, para que, entre otras cosas, precisara la fecha del acuerdo impugnado.

20. Al respecto, el Municipio actor desahogó dicho requerimiento en el sentido de que el acuerdo impugnado no le fue notificado, sino que el siete de junio de dos mil diecisiete se presentó una persona en las oficinas del Ayuntamiento actor en busca del presidente municipal para efectuar su destitución, y acompañó copia simple de los acuerdos de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete.

21. Asimismo, el Municipio actor señaló que el presidente y síndico municipales promovieron juicios de amparo, y que al rendir los informes justificados el primero de junio de dos mil diecisiete tuvo conocimiento de los acuerdos de doce y veintiséis de mayo del mismo año, en los cuales se ordenó destituir al presidente municipal de Cuernavaca, Morelos.

22. En este sentido, tanto de la lectura integral del oficio de demanda, sus anexos y del desahogo del requerimiento, se advierte que el Municipio actor impugna los acuerdos de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete⁶ por los que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos ordena destituir al presidente municipal de Cuernavaca del Estado de Morelos por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de quince de septiembre de dos mil quince, dictado en el expediente 01/669/13 del índice del citado tribunal laboral.

⁶ Cabe señalar que a fojas 365 a 378 del expediente principal obra una copia certificada de los acuerdos impugnados de 12 y 26 de mayo de 2017.

23. Asimismo, impugna el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos justamente con motivo de su aplicación en los acuerdos impugnados.

24. En el siguiente apartado se analizará la oportunidad de los actos impugnados.

V. Oportunidad

25. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma:⁷

26. Tratándose de actos:

a. A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b. A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;

c. A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

27. En el caso de normas generales:⁸

d. A partir del día siguiente a la fecha de su publicación;

⁷ "Artículo 21. 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;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

⁸ Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."

e. A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

28. En primer lugar deberá analizarse la oportunidad de la demanda respecto de los acuerdos dictados por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, donde se aplicó la norma legal impugnada. En este sentido, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que el Municipio actor se ostentó sabedor del mismo, esto es, el siete de junio de dos mil diecisiete, sin que obre en el expediente alguna razón actuarial que indique lo contrario, además de que no fue cuestionada dicha situación por las partes.

29. Tomando esa fecha como referente, se concluye que la demanda se interpuso de manera oportuna respecto de los citados acuerdos, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia culminó el tres de agosto del mismo año,⁹ siendo que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el primero de agosto de dos mil diecisiete, tal como se advierte del reverso de la hoja diecisiete del expediente, por lo que se encuentra dentro del plazo legal referido.

30. Ahora, por lo que hace a la oportunidad de la impugnación respecto del artículo 124, fracción II de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, esta Primera Sala advierte que los acuerdos impugnados no constituyen el primer acto de aplicación de la norma general impugnada, aunque sí se advierte que fueron aplicados expresamente.

31. En efecto, el Municipio actor en la presente controversia constitucional impugnó los acuerdos de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, de los que se advierte la aplicación del artículo impugnado,¹⁰ esencialmente, en los siguientes términos:

"Cuernavaca, Morelos; a doce de mayo del año dos mil diecisiete. ...

"Vistos para resolver, este H. Tribunal procede a pronunciarse respecto de la aplicación de la sanción prevista en el artículo 124, fracción II, de la Ley del

⁹ Se descuentan del cómputo los días 10, 11, 17, 18, 24 y 25 de junio, 1, 2, 8 y 9 de julio por ser sábados y domingos, así como el primer periodo de receso de este Alto Tribunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ Acuerdo de 12 de mayo de 2017.

Servicio Civil del Estado de Morelos, misma con la que se apercibió al presidente municipal del Ayuntamiento demandado, mediante acuerdo de fecha doce de julio de dos mil dieciséis, por lo que a continuación se ordena realizar la certificación correspondiente:

"...

"RESUELVE:

"Único: En atención a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto por unanimidad de votos, se declara procedente la aplicación de la sanción decretada mediante acuerdo de fecha doce de julio de dos mil dieciséis, dictado en los autos del expediente al rubro citado, ante la contumacia en que ha incurrido la parte demandada, esto es:

"Se decreta la destitución del cargo del presidente municipal del Ayuntamiento Constitucional de Cuernavaca, Morelos, en virtud de no haber dado cumplimiento al requerimiento realizado por esta autoridad; por lo que se ordena girar oficios al Cabildo, para que de manera inmediata hagan efectiva la separación del cargo declarada y lo informen a este tribunal."

"Cuernavaca, Morelos; a veintiséis de mayo del año dos mil diecisiete. Y estando debidamente integrado el Pleno de este Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, y visto el estado procesal que guarda el expediente en que actúa, y en razón que este tribunal tiene la obligación de tomar todas las medidas necesarias para lograr la mayor sencillez del proceso laboral, así como impulsarlo hasta su conclusión eliminando cualquier obstáculo que impida el desarrollo normal del juicio laboral, cumpliendo con el objetivo de que la justicia laboral sea pronta tal y como lo establece el artículo 119 de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, en relación con los artículos 17, 685 y 686 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a este procedimiento, **se ordena la regularización de este expediente**, en virtud que de la revisión hecha al mismo se advierte que en el acuerdo de fecha doce de mayo del año dos mil diecisiete, por error involuntario no se asentó en lo que corresponde al monto del adeudo, la realización del pago parcial que realiza la parte demandada con fecha catorce de septiembre del año dos mil dieciséis, por lo que procedente (sic) su regularización, debiendo quedar en los siguientes términos: ...

"Vistos para resolver, este H. Tribunal procede a pronunciarse respecto de la aplicación de la sanción prevista en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, misma con la que se apercibió al presi-

dente municipal del Ayuntamiento demandado, mediante acuerdo de fecha doce de julio de dos mil dieciséis, por lo que a continuación se ordena realizar la certificación correspondiente:

" ...

"RESUELVE:

"Único: En atención a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto por unanimidad de votos, se declara procedente la aplicación de la sanción decretada mediante acuerdo de fecha doce de julio de dos mil dieciséis, dictado en los autos del expediente al rubro citado, ante la contumacia en que ha incurrido la parte demandada, esto es:

"Se decreta la destitución del cargo del presidente municipal del Ayuntamiento Constitucional de Cuernavaca, Morelos, en virtud de no haber dado cumplimiento al requerimiento realizado por esta autoridad; por lo que se ordena girar oficios al Cabildo, para que de manera inmediata hagan efectiva la separación del cargo declarada y lo informen a este tribunal."

32. No obstante que la norma general impugnada fue aplicada en los acuerdos impugnados, esos acuerdos no pueden considerarse como el primer acto de aplicación de dicha norma, ya que fue aplicada en un acuerdo anterior en los que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de la entidad ordenó la destitución del presidente del Municipio de Cuernavaca, Morelos, por no haber dado cumplimiento a un diverso juicio laboral.

33. Se llega a tal conclusión pues constituye un hecho notorio¹¹ para esta Primera Sala que al Municipio actor le fue aplicado con anterioridad el

¹¹ Ello en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia, así como del siguiente criterio del Tribunal Pleno, de rubro, texto y datos de identificación: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.—Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, tesis P./J. 74/2006, página 963.

artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado, en el diverso **acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete** por el que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos ordenó destituir al presidente municipal de Cuernavaca del Estado de Morelos por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado en el expediente 01/391/13 del índice del citado tribunal laboral.

34. Incluso dicho acuerdo junto con la norma general fueron impugnados en la controversia constitucional 121/2017, fallada el tres de julio de dos mil dieciocho, en la que el Pleno de este Alto Tribunal en suplencia y por una violación al procedimiento legislativo consistente en la falta de firma del secretario de Desarrollo Económico local, determinó declarar la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado, extendiendo esa invalidez al acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete.

35. Asimismo, en los efectos de aquella controversia constitucional 121/2017 se expresó que la declaratoria de invalidez tendría efectos exclusivamente entre las partes, toda vez que fue el Municipio de Cuernavaca, Morelos, el que demandó la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, por lo que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje local estará impedido de aplicar el numeral 124, fracción II, de la citada ley al Municipio de Cuernavaca, Morelos.

36. Por tanto, la controversia no es procedente respecto de la impugnación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, pues como se ha dicho los acuerdos de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete impugnados no resultan ser el primer acto de aplicación de dicha norma. De tal forma, con fundamento en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia se debe sobreseer en la controversia respecto del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

37. En consecuencia, el estudio de esta controversia constitucional se limita al análisis de los acuerdos de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, a través de los cuales se decretó la destitución del cargo del presidente municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca del Estado de Morelos.

VI. Legitimación activa

38. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹² el actor deberá

¹² "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 facul-

comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

39. En el presente asunto, el actor es el Municipio de Cuernavaca del Estado de Morelos, y en su representación, suscribieron la demanda Cuauhtémoc Blanco Bravo¹³ y Denise Arizmendi Villegas, ostentándose como presidente municipal y síndica, respectivamente, cargos que acreditaron con la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección de Ayuntamiento del Municipio actor, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana el veintiuno de junio de dos mil dieciséis.¹⁴ Documentales de las que se constata que los promoventes cuentan con los cargos que ostentan.

40. Cabe recordar que en auto de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro instructor sólo reconoció representación a la síndica del Municipio actor y no así al presidente municipal por considerar que conforme a la normativa legal aplicable, la representación del Municipio recae únicamente en los síndicos. Este auto no fue impugnado por lo que causó estado.

41. En este sentido, en esta sentencia únicamente se analiza la representación de la síndica. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece que los síndicos serán representantes jurídicos de los Municipios de la entidad y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, y tendrán entre sus atribuciones, procurar, defender y promover los intereses municipales, presentar denuncias y querellas, representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.¹⁵

tados 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."

¹³ Conviene recordar que en auto de 29 de agosto de 2017, el Ministro instructor sólo reconoció representación a la síndica del Municipio actor y no así al presidente municipal.

¹⁴ Foja 19 del expediente en que se actúa.

¹⁵ "Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones:

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos."

42. Consecuentemente, sí en el Estado de Morelos los síndicos son quienes cuentan con la facultad para representar a los Municipios en las controversias constitucionales, se reconoce personalidad a la síndica municipal Denisse Arizmendi Villegas quien suscribió la demanda y se concluye que cuenta con las facultades necesarias para representar al Municipio de Cuernavaca del Estado de Morelos.

43. Asimismo, el Municipio actor cuenta con legitimación para acudir a esta vía al ser uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶

VII. Legitimación pasiva

44. En el auto admisorio de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, este último servidor público por lo que respecta al refrendo del decreto de la norma impugnada, respecto del cual no se realizará el presente estudio de constitucionalidad, y se les requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.¹⁷

45. Tal y como quedó establecido en el apartado de la oportunidad de esta resolución, no procede la presente controversia en contra de la constitucionalidad del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; por tanto, al no existir los actos que les eran atribuibles al Poder Legislativo y al secretario de Gobierno, de esa entidad, se procede únicamente al análisis de la legitimación del Poder Ejecutivo de la entidad.

46. **Poder Ejecutivo local.** El Poder Ejecutivo del Estado fue representado por José Anuar González Cianci Pérez, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo de la entidad, quien acreditó su personalidad con las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de diecinueve de abril de dos mil diecisiete,¹⁸ en el que consta el nombramiento que le otorgó el gobernador del Estado de Morelos el diecisiete de abril de dos mil diecisiete; cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en la

¹⁶ En idénticos términos se resolvió la controversia constitucional 121/2017, en sesión pública de 3 de julio de 2018.

¹⁷ Este auto admisorio obra a fojas 41 a 43 del expediente principal.

¹⁸ Foja 158 del expediente.

fracción II del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹⁹

47. Conforme a lo anterior, esta Primera Sala considera que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a él se le imputan los actos impugnados y ha quedado demostrado que el servidor público que comparece cuenta con facultades para representar a dicho poder.

VIII. Causas de improcedencia

48. Conviene precisar que sólo se contesta la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en atención a que únicamente a éste se le imputan los actos que subsisten como impugnados en la presente controversia constitucional.

49. **Resolución jurisdiccional.** El Poder Ejecutivo señala que es improcedente la controversia constitucional porque se impugnan resoluciones jurisdiccionales del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje donde se ordena la destitución del presidente municipal, sin que existan elementos que permitan suponer una invasión competencial.

50. Debe desestimarse la causa de improcedencia que hacen valer el Poder Ejecutivo, porque si bien este Alto Tribunal ha establecido que por regla general es improcedente la controversia constitucional cuando se impugnen resoluciones jurisdiccionales, lo cierto es que opera el caso de excepción que el mismo tribunal ha sostenido en este tipo de controversias.²⁰ El Municipio

¹⁹ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁰ Este criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia número P./ J. 16/2008, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.—El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios

actor pretende defender su integración derivada de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como derecho principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local.

51. Asimismo, el Municipio plantea que los acuerdos impugnados vulneran el artículo 115 de la Constitución Federal que otorga de manera única y exclusiva la facultad y competencia a las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, para suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mando a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que prevenga la ley local, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan, de suerte que la sanción impuesta al citado presidente municipal supone una afectación a su integración y a las atribuciones que constitucionalmente corresponden al Congreso Local y, por tanto, una infracción también en perjuicio del Municipio actor.

52. Al no existir otras causas de improcedencia, ni advertida alguna de oficio por esta Primera Sala, se procede al estudio del fondo del asunto.

IX. Consideraciones y fundamentos

53. Conviene recordar que el estudio de esta controversia constitucional se limita exclusivamente al análisis de los acuerdos de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete dictados por el Tribunal Estatal de Conciliación y

rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815.

Arbitraje del Estado de Morelos, a través de los cuales se decretó la destitución del cargo del presidente municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca del Estado de Morelos.

54. El Municipio actor en sus conceptos de invalidez argumenta que con la medida de apremio dictada por el tribunal laboral en los actos impugnados se viola el artículo 115 de la Constitución Federal porque dicho tribunal carece de facultades para destituir de su cargo a un servidor público integrante del Ayuntamiento, como es el caso del presidente municipal, porque esa facultad corresponde a las Legislaturas Locales.

55. Al respecto, esta Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 167/2017 en la sesión de nueve de mayo de dos mil dieciocho, determinó por unanimidad de cinco votos, en lo que al caso interesa, declarar la invalidez de un acuerdo similar a los aquí impugnados, por considerar que transgredía el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida que ésta prevé que únicamente las Legislatura Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, tienen atribuciones para suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros de los Ayuntamientos, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, por lo que la posibilidad de que sea el tribunal laboral quien revoque el mandato de los integrantes del Cabildo municipal, lo torna inconstitucional con la consecuente afectación a la integración del Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio.

56. Asimismo, en dicho precedente, esta Sala indicó que no era óbice el hecho de que la norma fundamental se refiriera a la suspensión y a la revocación del mandato de los munícipes, mientras que el acto impugnado a la destitución del presidente municipal, pues la destitución implica en realidad una revocación del mandato conferido mediante el voto popular a esa persona para que ejerza un cargo público, que además es el que encabeza el gobierno municipal, siendo que precisamente la razón de las estipulaciones constitucionales relativas a la forma y términos de la suspensión y revocación de mandatos de los munícipes, es el respeto a la voluntad ciudadana en la elección de sus autoridades municipales.

57. Finalmente, en aquella controversia se determinó que en la resolución impugnada por la que se declaraba procedente la destitución del presidente municipal de Tlaquiltenango, Morelos, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad había ejercido la potestad para destituirlo direc-

tamente, lo que se tornaba inconstitucional, puesto que no permitía, como lo mandata la Constitución Federal, que fuera el Congreso Local quien calificara, mediante el procedimiento correspondiente, si la falta cometida era una causa grave que ameritara la destitución del servidor público municipal.

58. Ahora bien, en el caso concreto, el Municipio actor impugna los acuerdos de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete por los que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos ordenó destituir al presidente municipal de Cuernavaca del Estado de Morelos por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de quince de septiembre de dos mil quince, dictado en el expediente 01/669/13 del índice del citado tribunal laboral.

59. En este contexto, esta Primera Sala estima que **es fundado** el argumento hecho valer por el Municipio actor, porque los acuerdos impugnados resultan contrarios al artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, justamente porque es una facultad de las Legislaturas Locales el suspender o revocar el mandato de alguno de los miembros de los Ayuntamientos, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, por lo que la posibilidad de que sea el tribunal laboral quien revoque el mandato del presidente municipal afecta la integración del Ayuntamiento sin tener facultades para ello, además de que no permite al Congreso Local que califique, mediante el procedimiento correspondiente, si la falta cometida sea considerada como una causa grave que amerite la destitución del servidor público municipal, tal como ya lo ha sostenido esta Primera Sala.

60. En estas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez de los acuerdos de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, dictados dentro del expediente laboral 01/669/13 por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

X. Efectos

61. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia,²¹ esta Primera Sala determina que la declaratoria de inva-

²¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia

lidez decretada en esta ejecutoria surtirá efectos a partir del día siguiente al de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en los términos del apartado V de la presente resolución.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los acuerdos de doce y veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, emitidos por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos en los que ordenó destituir al presidente municipal de Cuernavaca, dictados en el expediente laboral 01/669/13, conforme a lo previsto en el apartado IX de la presente resolución.

Notifíquese por oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala.

Nota: La tesis de jurisprudencia, de rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE, EN MATERIA IMPOSITIVA. NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA.", aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 66, Primera Parte, junio de 1974, página 77.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 36/2011 (10a.) y 2a. CVII/2009 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 4, enero de 2012, página 3515 y Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2777, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XICO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XICO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XICO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XICO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE XICO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 118/2016. MUNICIPIO DE XICO, VERACRUZ. 15 DE AGOSTO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al quince de agosto de dos mil dieciocho.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Hugo Alberto Tepo Anteo en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Xico, Estado de Veracruz, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por los órganos que a continuación se mencionan:

Entidad, Poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.
- Secretario de Finanzas del Estado de Veracruz.
- Director general de Contabilidad Gubernamental y director de Cuenta Pública; ambos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

- Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz.

Norma general o actos cuya invalidez se demanda:

"d) Actos reclamados:—1) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Xico, Veracruz, por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular a: **1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016 \$238,671.00.**—Para ser aplicado a la obra denominada: 'Construcción de techumbre en la cancha de la escuela primaria Nicolás Bravo'.—**2. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016 \$18'550,709.00.**—Para ser aplicados a las obras denominadas:—1) ALUMBRADO PÚBLICO EN EL CENTRO DE LA COLONIA ÚRSULO GALVÁN \$500,000.00.—2) ALUMBRADO PÚBLICO EN ZONAS DE RIESGO EN LA CABECERA MUNICIPAL \$1'500,000.00.—3) REMODELACIÓN DE LA UNIDAD DEPORTIVA BENITO JUÁREZ EN LA CABECERA MUNICIPAL DE XICO, VER. \$2'999,897.00.—4) REHABILITACIÓN DE LAS REDES DE AGUA POTABLE, DRENAJE SANITARIO Y PAVIMENTO SOBRE LAS CALLES HERMENEGILDO GALENA Y TOLINTLA \$3'000,000.00.—5) CONCLUSIÓN DEL MUSEO DE SITIO \$3'525,457.00.—6) MODERNIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL CENTRO DE SALUD MUNICIPAL \$3'525,457.00.—Así como los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a:—**1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF \$2'378,773.00.**—**2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUN-DF \$1'605,667.00.**—Haciendo un total de los rubros mencionados de \$22'773,820.00.—Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—**2.** Se reclama de todas las autoridades antes señaladas la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio que represento por concepto de Ramo General 23, y en lo particular a: ... **3.** Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral Sexto, párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular a: ... **4.** Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular a: ... Así como también

se les 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, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. Que el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de diciembre de dos mil catorce, en su artículo 3 y sus diversas fracciones se autorizaron recursos en las asignaciones previstas.

2. Que desde hace meses el Municipio actor ha hecho requerimientos y entregado recibos a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz, con el propósito de que pagaran las cantidades correspondientes al rubro de participaciones federales, en específico las siguientes:

1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016 \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.).

2. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016 \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.).

Así como los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.).

2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUN-DF \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.).

Haciendo un total de los rubros mencionados de \$22'773,820.00 (veintidós millones setecientos setenta y tres mil ochocientos veinte pesos 00/100 M.N.).

3. Aduce que las oficinas administrativas nunca les han dado una respuesta clara, no obstante que el doce de noviembre de dos mil dieciséis, se

les informó que se les retendría el pago de dichos montos debido a que existían indicaciones de que se suspendiera la entrega hasta nueva orden, situación que consideran ilegal.

4. Que al Municipio actor se le asignó por concepto de fondo federal del Ramo 23, la cantidad de \$18'789,380.00 (dieciocho millones setecientos ochenta y nueve mil trescientos ochenta pesos 00/100 M.N.) y por concepto de fondos federales del Ramo 33 la cantidad de \$3'984,440.00 (tres millones novecientos ochenta y cuatro mil cuatrocientos cuarenta pesos 00/100 M.N.), cantidades que ya fueron entregadas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno del Estado de Veracruz, y que las autoridades responsables, han sido omisas en hacer entrega de estos recursos al Ayuntamiento de Xico, Veracruz.

5. Que la omisión referida está poniendo en riesgo y peligro, el derecho humano al desarrollo social a que tienen derecho los habitantes de Xico, Veracruz; asimismo, la ilegal retención que se hace a los fondos federales que le corresponde, está impidiendo el normal funcionamiento de la hacienda municipal, corriendo el riesgo de tener que dejar de pagar, diversos servicios, así como paralizar las obras públicas municipales.

TERCERO. **Conceptos de invalidez.** La parte actora, en sus conceptos de invalidez esgrimió, en síntesis, lo siguiente:

Que las autoridades demandadas, al retener indebidamente los fondos federales: 1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016 \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.); 2. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016 \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.) Así como los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a: 1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.); y 2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUN-DF \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.); que hacen un total de los rubros mencionados de \$22'773,820.00 (veintidós millones setecientos setenta y tres mil ochocientos veinte pesos 00/100 M.N.); transgreden el principio de integridad de los recursos municipales, lo que redundará en un perjuicio económico, e impacta su autonomía, concretamente en la libertad de administración hacendaria, al afectarse su autosuficiencia económica y la libre disposición de sus recursos económicos que le corresponden.

De los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Federal, así como de los preceptos 2o.-A, 6 y 9, de la Ley de Coordinación Fiscal; 3, 7, 8 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz, se advierte que las participaciones federales que reciban los Municipios forman parte de su hacienda, las que serán cubiertas en los términos que para su distribución determinen las Legislaturas Locales, mediante disposiciones de carácter general; los Estados entregaran íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales; la federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de sus Estados dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba y el retraso dará lugar al pago de interés; y que las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios, son inembargables.

En este sentido señala que las participaciones federales que reclama, se previenen en la hipótesis del artículo 115 de la Constitución Federal, las cuales están sujetas a un régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación debe llevarse a cabo, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Ayuntamientos, situación que en la especie no ocurre y que por ende les agravia. Lo que dice corrobora con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, que prohíbe que estos recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones en los términos y condiciones establecidos en el propio ordenamiento federal.

Que puede haber casos de excepción en los que resulte válida la afectación y retención de las participaciones federales que le corresponden a los Municipios, pero que en el caso a estudio no se encuentra en ninguna de las hipótesis de excepción; por tanto consideran ilegal que las autoridades demandadas retengan sin justificación alguna los fondos y participaciones federales que reclama.

Más aún, que no existe por parte del Municipio alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales llevaran a cabo la retención de tales fondos, esto es, no existe ningún acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio de Xico en el que se comprometan los recursos que reclama. Por lo que, considera que existe violación a los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos.

Que la intervención del Estado de Veracruz y de las autoridades demandadas, respecto de los fondos de participaciones que por ley correspon-

den a los Municipios es de simple mediación administrativa, en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, de control y de supervisión en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención; de ahí que, el Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos correspondientes a los Ramos 23 y 33, ascendiendo a un total de \$22'773,820.00 (veintidós millones setecientos setenta y tres mil ochocientos veinte pesos 00/100 M.N.); lo que transgrede la integridad y libre administración de los recursos económicos municipales, violentando además el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

Por tanto, deberá entregar al Municipio actor los fondos y participaciones federales que le corresponden y que ilegalmente le están reteniendo, haciendo un total de \$22'773,820.00 (veintidós millones setecientos setenta y tres mil ochocientos veinte pesos 00/100 M.N.), más el pago de los intereses, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Cita en apoyo los siguientes criterios: P./J. 5/2000 de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."; P./J. 9/2000 de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL, LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA."; y P./J. 46/2004 de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 118/2016; asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.¹

¹ Fojas 61 y 62 del cuaderno principal.

Luego, mediante proveído de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a los demandados, reconociendo como tal a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, pero no al secretario, director de Contabilidad Gubernamental y director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Estado, así como a la Contaduría Mayor de Hacienda, respectivamente, por tratarse de dependencias subordinadas a dichos poderes, los cuales deben comparecer por conducto de sus representantes legales; para que formularan su contestación, además, requirió a los referidos poderes demandados, para que, al rendir su contestación, enviaran a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; acordó no ha lugar a proveer de conformidad la solicitud del promovente en el sentido de tener como tercero interesado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Veracruz. La Diputada María Elisa Manterola Sainz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:²

I. En el apartado denominado causal de sobreseimiento, señaló que se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, atendiendo a que los actos reclamados no fueron emitidos por la entidad legislativa, ni mucho menos tuvo intervención alguna.

II. Con relación a los hechos manifestó, que no los afirma ni los niega, por no ser hechos propios, pues insiste que no existe intervención alguna del Congreso demandado en los actos materia de la controversia.

III. En relación con los conceptos de invalidez que considera el Municipio actor le causa la retención de participaciones federales, indicó que reconoce la autonomía de los Ayuntamientos, respeta su personalidad jurídica y la forma en que manejan su patrimonio, de conformidad con las facultades que le concede la Constitución Federal en el artículo 115, fracciones II y IV,

² Fojas 78 a 82 del cuaderno principal.

pues la Legislatura Local sólo puede aprobar la forma en la que se designarán las participaciones federales pero nunca retenerlas, pues no es un órgano que reciba recursos y que se encargue de la distribución de los mismos.

Asimismo, aduce que el Congreso del Estado de Veracruz, siempre ha respetado las facultades que corresponden a cada órgano del Estado, actuando siempre bajo las facultades que le conceden los artículos 33 de la Constitución Política Local y 18 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, pues no tiene facultades para intervenir, retener o distribuir las participaciones federales que lleguen al Estado, es por ello que los conceptos de invalidez no son competencia de la Legislatura, motivo por el cual no se han ejecutado actos tendientes a retener, malversar o distribuir recursos.

SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda; no obstante ello, mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecisiete, dictado por el Ministro instructor, se le tuvo dando contestación a la demanda de manera extemporánea, por lo que se hace innecesaria su precisión.³

OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

NOVENO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, y con relación a los alegatos se indicó que las partes no habían formulado; y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—Avocamiento. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **AVOCÓ** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la Ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

³ Fojas 107 y 108 del cuaderno principal.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concretos y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló como tales los siguientes:

"d) Actos reclamados:—1) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Xico, Veracruz, por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular a: **1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016 \$238,671.00.**—Para ser aplicado a la obra denominada: 'Construcción de techumbre en la cancha de la escuela primaria Nicolás Bravo'.—**2. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016 \$18'550,709.00.**—Para ser aplicados a las obras denominadas: 1) ALUMBRADO PÚBLICO EN EL CENTRO DE LA COLONIA ÚRSULO GALVÁN \$500,000.00.—2) ALUMBRADO PÚBLICO EN ZONAS DE RIESGO EN LA CABECERA MUNICIPAL \$1'500,000.00.—3) REMODELACIÓN DE LA UNIDAD DEPORTIVA BENITO JUÁREZ EN LA CABECERA MUNICIPAL DE XICO, VER. \$2'999,897.00.—4) REHABILITACIÓN DE LAS REDES

DE AGUA POTABLE, DRENAJE SANITARIO Y PAVIMENTO SOBRE LAS CALLES HERMENEGILDO GALENA Y TOLINTLA \$3'000,000.00.—5) CONCLUSIÓN DEL MUSEO DE SITIO \$3'525,457.00.—6) MODERNIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL CENTRO DE SALUD MUNICIPAL \$3'525,457.00.—Así como los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a: **1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF \$2'378,773.00.—2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUN-DF \$1'605,667.00.**—Haciendo un total de los rubros mencionados de \$22'773,820.00.—Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—**2.** Se reclama de todas las autoridades antes señaladas la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio que represento por concepto de Ramo General 23, y en lo particular a: ... **3.** Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral Sexto, párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular a: ... **4.** Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular a: ... Así como también se les 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, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

Tanto en los antecedentes, como en los conceptos de invalidez señala que la responsable ha sido omisa en la entrega de las participaciones que le corresponden de los ramos 23 y 33, respectivamente, los cuales son de los siguientes rubros: Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016 \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.) y Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016 \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.); así como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUN-DF \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.).

Al respecto se citan los criterios P./J. 81/99 y P./J. 66/2009 de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA."⁴ y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."⁵, respectivamente, aplicables en lo conducente.

Por otra parte, se precisa que el Congreso del Estado de Veracruz, negó la existencia de los actos que se le imputaron, consistentes en lo siguiente: a) La invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Xico, Veracruz; b) La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio que represento por concepto de Ramo General 23; c) 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 han sido omisas en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo General 23; y d) La obligación de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones

⁴ Texto: "Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567.

⁵ Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN", sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnante en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502.

que corresponden al Municipio que represento provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 23. Para lo cual aduce que no existe intervención alguna del Congreso demandado en los actos materia de la controversia, pues no tiene facultades para intervenir, retener o distribuir las participaciones federales que lleguen al Estado de Veracruz, motivo por el cual no se han ejecutado actos tendientes a retener, malversar o distribuir recursos.

Ahora bien, ante la negativa del Congreso del Estado de Veracruz, el Municipio actor no aportó prueba de la que se desprendiera la existencia de los actos impugnados a la mencionada autoridad. Además, el marco constitucional y legal no establecen intervención alguna en la entrega de los recursos federales por parte del citado Congreso Local.

Por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria aplicable, procede sobreseer en el juicio respecto de los actos impugnados al Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

De lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

La omisión de pago, por el concepto del Ramo General 23, en específico:

1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016, por la cantidad de \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.).

2. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016, por la cantidad de \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.).

Así como los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en específico los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FISM-DF, por la cantidad de \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.).

2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUN-DF, por la cantidad de \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.).

Así como también el pago de intereses, que se hayan generado hasta su puntual entrega de los referidos recursos.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁶ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación se determinará si la controversia fue promovida en tiempo contra los actos impugnados.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

En virtud de los actos precisados, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa –es decir, los que implican un no hacer– el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio, las cuales fueron reiteradas al resolverse la controversia constitucional 135/2016:

Al resolver la controversia constitucional 3/97,⁷ se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos

⁷ En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.⁸

Por otra parte, que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,⁹ se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."¹⁰

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de

⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

⁹ En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

¹⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio – acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 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.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional."¹¹

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

¹¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P/J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió 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 controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de 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."¹²

¹² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

Ahora, el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.¹³

- En la especie, se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, de las aportaciones Federales, correspondientes a los ramos 23 y 33, respectivamente, los cuales son de los siguientes rubros: Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016, por la cantidad de \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.) y Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016, por la cantidad de \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.); así como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF, por la cantidad de \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUN-DF, por la cantidad de \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.). Por lo que, su presentación es oportuna en la medida en que los actos impugnados son de carácter omisivo.

CUARTO.—**Legitimación Activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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

¹³ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis número P./J. 43/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;..."

"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..."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Hugo Alberto Tepo Anteo en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Xico, Estado de Veracruz, quien acredita su personalidad con las documentales que al efecto exhibe¹⁴ y en términos del artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz.¹⁵

¹⁴ Fojas 39 a 53 del cuaderno principal.

¹⁵ **"Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

QUINTO.—**Legitimación Pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

El Poder Legislativo del Estado de Veracruz es representado por la diputada María Elisa Manterola Sainz, en su carácter de presidenta de su Mesa Directiva, quien acreditó su personalidad con la copia de la Gaceta Oficial Número 446, Tomo CXCIV, de ocho de noviembre de dos mil dieciséis, en la cual consta su designación en tal cargo¹⁶ y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo, están previstas en el artículo 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.¹⁷

Por otra parte, Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con la copia certificada de la Constancia de Mayoría, de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.¹⁸

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente contro-

¹⁶ Foja 83 del cuaderno principal.

¹⁷ "Artículo 24. El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función al servidor público que designe, mediante acuerdo escrito."

¹⁸ Foja 95 del expediente principal.

versia, el cual tiene la legitimación pasiva en este medio de control constitucional por ser a quién se le atribuyen los actos impugnados. No obstante lo anterior, cabe precisar que mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecisiete, dictado por el Ministro instructor, se le tuvo dando contestación a la demanda de manera extemporánea.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Al no existir otro motivo de improcedencia planteada por las partes, adicional a los ya analizados, ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Ahora bien, para analizar la cuestión planteada se retoman los precedentes que han resuelto, tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de hacienda municipal.¹⁹

Se ha sostenido que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

El cumplimiento de los contenidos de dicha fracción del artículo 115 constitucional garantiza el respeto a la autonomía municipal. Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010²⁰ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL AR-

¹⁹ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

²⁰ Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII. noviembre de 2010, página 1213.

TÍTULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan **tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades**. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no para la totalidad de los mismos.²¹

d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus pro-

²¹ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

pías necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.²²

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²³

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,²⁴ que consiste en que los Municipios tienen **derecho a la recepción puntual, efectiva** y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

²² Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA." Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²³ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia 12/2005, cuyo rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 —Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural—, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, registro digital: 179065»

²⁴ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos **gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.**

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deuditoria está obligado a pagar intereses.²⁵

La **Ley de Coordinación Fiscal**²⁶ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²⁷

²⁵ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

²⁶ "Artículo 1o. 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".

²⁷ Como precedentes podemos citar el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones federales y aportaciones federales, en dicho paquete de asuntos, se encontraban, entre otras, la controversia constitucional 105/2008 fallada por esta Primera Sala en sesión de 19 de octubre de 2011.

Por su parte, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal es del tenor siguiente:

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su

a) La Federación deberá entregar las **participaciones** que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

b) Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

c) El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

d) En caso de incumplimiento de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de funcionarios fiscales.

e) Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

f) Las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.²⁸

caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

²⁸ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

g) El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en el inciso anterior será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.²⁹

Precisados los alcances de los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, conviene referir que a las participaciones y aportaciones federales las rigen los principios de inmediatez y agilidad.

La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales deberán ser entregadas a los Municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno. Asimismo, que la Federación entregará los recursos a estos últimos, por conducto de los Estados, **dentro de los cinco días siguientes** a aquel en que el Estado las reciba. En caso de retraso, se genera la obligación del pago de intereses, cuya tasa de cálculo tendrá como base la que haya establecido el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Asimismo, prevé que en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado.

Por otro lado, el artículo 32 de la normativa en cita dispone que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se enterará mensualmente a los Municipios, por conducto de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones o restricciones –incluso de carácter administrativo– que las previstas en el artículo 33 de dicha legislación.³⁰

De lo anterior se observa que la Ley de Coordinación Fiscal establece una regla general de inmediatez que rige el entero de los recursos federales

²⁹ De igual manera este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.

³⁰ En síntesis, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé las reglas de etiquetado de los recursos atinentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Administrativamente, dispone que los Municipios y demarcaciones del Distrito Federal deberán hacer del conocimiento de sus habitantes los montos recibidos, promover la participación de las comunidades beneficiadas, informar a los habitantes sobre el avance del ejercicio de los recursos, proporcionar información a la Secretaría de Desarrollo Social, procurar que las obras realizadas sean compatibles con la preservación del medio ambiente y publicar en su página oficial las obras financiadas con los recursos del Fondo.

participables a los Municipios, en el sentido de que, si bien deben ser entregados por conducto de los gobiernos estatales, no pueden estar sujetos a condicionamiento alguno.

Sin que pase inadvertido que en torno al Fondo de Fortalecimiento Municipal no se establece una regla expresa en cuanto a la rapidez en la entrega de los recursos; esta Primera Sala considera que dicho principio irradia a la totalidad de aportaciones federales, tomando en cuenta que estos recursos están destinados a las necesidades básicas y urgentes de los Municipios.

De esta manera resulta que, tanto **las participaciones como las aportaciones federales** que corresponden a los Municipios en términos del Sistema de Coordinación Fiscal, deben ser entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.³¹

Aunado a ello, debe señalarse³² que cuando la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.³³

Asimismo, al contestar la demanda, la parte demandada, para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, puede dar a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga. Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria

³¹ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), cuyos título y subtítulo son los siguientes: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, registro digital: 2003921»

³² Conforme a los resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 135/2016.

³³ De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P./J. 81/99, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó." Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Cabe señalar, que aun cuando las participaciones como las aportaciones conforman una parte del gasto federalizado, existe diferencia entre ambos conceptos.

Las **Aportaciones Federales** para entidades Federativas y Municipios o Ramo 33, es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los Estados y Municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de:

- Educación
- Salud
- Infraestructura básica
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- Programas alimenticios y de asistencia social
- Infraestructura educativa

Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman.³⁴

Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Estas Aportaciones Federales se distribuyen a los Estados en los siguientes fondos con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, artículos 25 a 51.

³⁴ Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- Fondo de Aportaciones Múltiples;
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

En el presente caso se demanda la omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

El Ramo 33 pertenece al gasto programable, por lo que su asignación debe cumplirse independientemente de la evolución de la recaudación o de cualquier otra variable.

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor, son los siguientes:

La omisión de pago, por el concepto del Ramo General 23, en específico:

1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016, por la cantidad de \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.).

2. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016, por la cantidad de \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.).

Así como los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en específico los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FISM-DF, por la cantidad de \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.).

2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUN-DF, por la cantidad de \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.).

Así como el pago de intereses, que se hayan generado hasta su puntual entrega de los referidos recursos.

En principio se analizará la omisión de pago de las aportaciones Federales, correspondiente al ramo 23, en específico al Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016, por la cantidad de \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.); y el Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016, por la cantidad de \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.), que señala la parte actora.

Ahora bien, de constancias que obran en autos, ofrecidas por la parte actora, a fojas cincuenta y cinco a cincuenta y nueve del cuaderno principal, obran los oficios DGIP/474/2016 y DGIP/828/2016, ambos signados por el encargado del despacho de la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, de nueve de mayo y diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, respectivamente, de los cuales se advierte lo siguiente:

**"Oficio No. DGIP/474/2016,
ASUNTO: Requisitos del fondo para el "Fortalecimiento
Financiero para Inversión 2016",
Xalapa, Ver., a 9 de Mayo de 2016.**

**C. LORENZO POZOS ITZA
PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE
XICO
P R E S E N T E**

Por instrucciones del C. subsecretario de egresos de esta Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), me permito comunicarle que la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizó recursos considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, del fondo para el "Fortalecimiento Financiero para Inversión"**, por un monto total de **\$238,671.00, (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos con 00/100 M.N.)** dichos recursos tendrán que aplicarlos en las obras de la cartera de proyectos autorizada por la SHCP que se presente a a continuación:

1	CONSTRUCCIÓN DE TECHUMBRE EN LA CANCHA DE LA ESCUELA PRIMARIA NICOLÁS BRAVO	238,671.00
----------	--	-------------------

Derivado de lo anterior y para que los recursos citados puedan ser transferidos, es indispensable que ese Municipio cumpla ante esta Dirección General de Inversión Pública con los requisitos siguientes:

a) Someter e informar en sesión de Cabildo, los proyectos de inversión a ejecutar autorizados por la SHCP con los recursos citados, en donde es importante que se mencione el monto de inversión en pesos; considerando que dichos proyectos no podrán ser modificados y/o sustituidos.

b) Adicionalmente al punto anterior, deberá someterse en sesión de Cabildo el acuerdo que autorice al presidente municipal y al síndico de ese H. Ayuntamiento a celebrar el Convenio de Coordinación con el Estado a través de esta Secretaría de Finanzas y Planeación SEFIPLAN para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del "Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal 2016".

c) Solicitar oficialmente al H. Congreso del Estado de Veracruz, la autorización para celebrar el convenio de coordinación con esta SEFIPLAN, anejando el acta de Cabildo respectiva [conteniendo invariablemente lo citado en los puntos a) y b)] y copia del proyecto de convenio de coordinación, el cual le será entregado en su momento por personal de esta Dirección General.

d) Entregar a la brevedad posible copia del oficio citado en el inciso c) con el sello de recibido por el H. Congreso del Estado y copia del acta de Cabildo conteniendo los puntos mencionados en los incisos a) y b).

e) Aperturar una cuenta bancaria productiva, específica y exclusivamente para la identificación, registro y control de los recursos públicos federales que le serán transferidos al H. Ayuntamiento, así como de los rendimientos financieros que se generen, debiendo cumplir con los principios aplicables en materia contable para destinar los recursos únicamente a los proyectos de inversión autorizados.

f) Enviar oficialmente al titular de la Tesorería de esta SEFIPLAN los datos de la cuenta bancaria aperturada, los cuales son: nombre de la institución bancaria, número de cuenta, número de CLABE interbancaria, nombre completo del beneficiario conforme al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), con el que se encuentra registrado el Municipio en la SHCP y copia de la carátula del contrato de apertura.

g) Presentar en su momento el convenio de coordinación a celebrarse con el Estado, debidamente requisitado por las autoridades municipales en tres tantos en original, dicho convenio será previamente elaborado y enviado a ese Municipio por esta SEFIPLAN.

h) Presentar Oficialmente (después de haberse firmado el convenio de coordinación) el recibo provisional de los recursos por transferir por cada una de las ministraciones, emitidos por la Tesorería Municipal de ese H. Ayuntamiento debidamente requisitados, anexando los formatos denominados "Cédula Técnica Programática" (PROG) y "Cuenta por Liquidar" (CL), los cuales serán elaborados y enviados por esa SEFIPLAN para que sean firmados por las autoridades municipales, lo anterior para la aprobación y disposición de los recursos conforme a los "Lineamientos de la Gestión Financiera para Inversión Pública", publicados en la Gaceta Oficial del Estado con número Extraordinario 33 de fecha 31 de enero de 2011. Vigentes a la fecha.

Es importante comentarle que dichos recursos podrán ser transferidos al Municipio cuando la SHCP los radique al Estado, y hasta que ese H. Ayuntamiento haya cumplido con los requisitos solicitados por esta SEFIPLAN en los puntos anteriores. Los recursos son subsidios de carácter federal, por lo que su aplicación y control estarán sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, en el Convenio de Coordinación a celebrar con el Estado y demás disposiciones aplicables."

**"Oficio No. DGIP/474/2016,
ASUNTO: Requisitos del fondo para el "Fortalecimiento
Financiero para Inversión 2016",
Xalapa, Ver., a 9 de Mayo de 2016.**

**C. LORENZO POZOS ITZA
PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE
XICO
P R E S E N T E**

Por instrucciones del C. Subsecretario de Egresos de esta Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), me permito comunicarle que la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizó recursos considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, del fondo para el "Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016"** por un monto total de **\$18'550,709.00 (Dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.)**, dichos recursos tendrán que aplicarlos en las obras de la cartera de proyectos autorizada por la SHCP que se presenta a continuación:

Derivado de lo anterior y para que los recursos citados puedan ser transferidos, es indispensable que ese Municipio cumpla ante esta Dirección General de Inversión Pública con los requisitos siguientes:

Num.	Descripción de Obra	Monto en pesos
1.	ALUMBRADO PÚBLICO EN EL CENTRO DE LA COLONIA ÚRSULO GALVÁN	500,000.00
2.	ALUMBRADO PÚBLICO EN ZONAS DE RIESGO EN LA CABECERA MUNICIPAL	1'500,000.00
3.	REMODELACIÓN DE LA UNIDAD DEPORTIVA BENITO JUÁREZ EN LA CABECERA MUNICIPAL DE XICO, VER.	2'999,897.00
4.	REHABILITACIÓN DE LAS REDES DE AGUA POTABLE, DRENAJE SANITARIO Y PAVIMENTO SOBRE LAS CALLES HERMENEGILDO GALEANA Y TOLINTLA	3'000,000.00
5.	CONCLUSIÓN DEL MUSEO DE SITIO	3'499,898.00
6.	CONSTRUCCIÓN DE CENTRO RECREATIVO ÁLVARO OBREGÓN	3'525,457.00
7.	MODERNIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL CENTRO DE SALUD MUNICIPAL	3'525,457.00

a) Someter e informar en sesión de Cabildo, los proyectos de inversión a ejecutar autorizados por la SHCP con los recursos citados, en donde es importante que se mencione el monto de inversión en pesos. Considerando que dichos proyectos no podrán ser modificados y/o sustituidos.

b) Adicionalmente al punto anterior, deberá someterse en sesión de Cabildo el acuerdo que autorice al Presidente Municipal y al Síndico de ese H. Ayuntamiento a celebrar el Convenio de Coordinación con el Estado a través de esta SEFIPLAN para la Transferencia, Aplicación, Destino, Seguimiento, Control, Rendición de Cuentas y Transparencia de los recursos del fondo para el "Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016".

c) Solicitar oficialmente al H. Congreso del Estado de Veracruz, la autorización para celebrar el Convenio de Coordinación con esta SEFIPLAN, anejando el Acta de Cabildo respectiva [conteniendo invariablemente lo citado en los puntos a) y b)] y copia del Proyecto de Convenio de Coordinación, el cual le será entregado en su momento por personal de esta Dirección General.

d) Entregar a la brevedad posible copia del oficio citado en el inciso c) con el sello de recibido por el H. Congreso del Estado y copia del acta de cabildo conteniendo los puntos mencionados en los incisos a) y b).

e) Aperturar una cuenta bancaria productiva, específica y exclusivamente para la identificación, registro y control de los recursos públicos federales que le serán transferidos al H. Ayuntamiento, así como de los rendimientos financieros que se generen, debiendo cumplir con los principios aplicables en materia contable para destinar los recursos únicamente a los proyectos de inversión autorizados.

f) Enviar oficialmente al Titular de la Tesorería de esta SEFIPLAN los datos de la cuenta bancaria aperturada, los cuales son: Nombre de la Institución Bancaria, Número de Cuenta, Número de CLABE Interbancaria, Nombre Completo del Beneficiario conforme al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), con el que se encuentra registrado el Municipio en la SHCP y copia de la carátula del contrato de apertura.

g) Presentar en su momento el Convenio de Coordinación a celebrarse con el Estado, debidamente requisitado por las autoridades Municipales en tres tantos en original, dicho convenio será previamente elaborado y enviado a ese Municipio por esta SEFIPLAN.

h) Presentar Oficialmente (después de haberse firmado el Convenio de Coordinación) el recibo provisional de los recursos por transferir por cada una de las ministraciones, emitidos por la Tesorería Municipal de ese H. Ayuntamiento debidamente requisitados, anexando los formatos denominados "Cédula Técnica Programática" (PROG) y "Cuenta por Liquidar" (CL), los cuales serán elaborados y enviados por esa SEFIPLAN para que sean firmados por las autoridades municipales, lo anterior para la aprobación y disposición de los recursos conforme a los "Lineamientos de la Gestión Financiera para Inversión Pública", publicados en la Gaceta Oficial del Estado con número Extraordinario 33 de fecha 31 de enero de 2011. Vigentes a la fecha.

Es importante comentarle que dichos recursos podrán ser transferidos al Municipio, cuando la SHCP los radique al Estado, y hasta que ese H. Ayuntamiento haya cumplido con los requisitos solicitados por esta SEFIPLAN en los puntos anteriores. Los recursos son subsidios de carácter federal, por lo que su aplicación y control estarán sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, en el Convenio de Coordinación a celebrar con el Estado y demás disposiciones aplicables.

..."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que, sí existe la omisión reclamada relativa al Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016, por la cantidad de \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.) y el Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016, por la cantidad de \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.); pues si bien, el encargado del despacho de la Dirección General de Inversión Pública, señala que para que los citados recursos puedan ser transferidos, es indispensable que el Municipio cumpla ante la Dirección General de Inversión Pública con diversos requisitos, lo cierto es que, el demandado debió haber desvirtuado la pretensión del actor, señalando en principio, en su caso, que no se cumplió con los requisitos impuestos, o que sí los cumplió y si procedió o no el pago correspondiente, lo cual no acontece en el caso a estudio, por tal motivo se tienen como ciertos los actos reclamados por el Municipio actor.

Cabe precisar, con relación al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecisiete, dictado por el Ministro instructor, se le tuvo dando contestación a la demanda de manera **extemporánea**. Asimismo, de autos tampoco se advierte que dicho Poder

hubiera aportado algún medio de prueba que pudiera desvirtuar los reclamos del Municipio actor, no obstante que, por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor le requirió para que al dar contestación a la demanda, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados, por lo que, en términos del artículo 30 de la ley reglamentaria de la materia,³⁵ se tienen por ciertos los actos que se le impugnan.

Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales, en tanto que, posterior a dichos oficios, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). Se ordena entonces la entrega de los recursos que corresponden al Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016, por la cantidad de \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.) y el Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016, por la cantidad de \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.), de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

Por otra parte, con relación a la omisión de pago de las aportaciones Federales, correspondiente al ramo 33, relativas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FISM-DF, por la cantidad de \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.); y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUN-DF, por la cantidad de \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.)

Se precisa, que de constancias que obran en autos, ofrecidas por la parte actora se advierte que efectivamente existe la omisión de entrega de los rubros indicados; toda vez que, a foja sesenta del cuaderno principal, obra el oficio SSE/1542/2016, signado por el subsecretario de egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, de treinta de septiembre de dos mil dieciséis, mediante el cual informa, lo siguiente:

³⁵ "Artículo 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."

**"Oficio Núm. SSE/1542/2016
ASUNTO: Fondos de Aportaciones al Municipio de
Xalapa, Ver., a 30 de septiembre de 2016.**

**C. LORENZO POZOS ITZA
PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE
XICO
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal vigente en los artículos 32 y 36, me permito informarle los montos que le corresponden a su Municipio por concepto de Aportaciones para el mes de septiembre del presente año.

FONDO DE APORTACIONES	PESOS
PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	2'378,773.00
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS	1'605,667.00
TOTAL	3'984,440.00

..."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que sí existe la obligación de ministrar el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FISM-DF, por la cantidad de \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUN-DF, por la cantidad de \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.); sin embargo, ante la acusación del actor respecto a que el Ejecutivo local omitió el pago correspondiente, es al demandado a quien le corresponde desvirtuar la pretensión del actor, pero en el caso no lo hizo, motivo por el cual se tienen como ciertos los actos reclamados por el Municipio actor.

Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los citados fondos federales. Por lo que, se ordena entonces la entrega de los recursos que corresponden al Fondo de Aportacio-

nes para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FISM-DF, por la cantidad de \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.); y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUN-DF, por la cantidad de \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.).

En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en relación al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), en el punto Décimo, se estableció lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la Ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015, en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP, que a continuación se presenta:

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio

Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Asimismo, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en relación al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); en el punto quinto, se estableció lo siguiente:

"QUINTO. La entrega de los recursos provenientes del FORTAMUNDF se hará en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo señalado en el último párrafo del artículo 48 de la Ley, y con base en el calendario que para tal efecto publicó dicha Secretaría en el Diario Oficial de la Federación, el día 18 de diciembre de 2015, en el artículo quinto del 'Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2016, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios', lo que a continuación se presenta:

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
<i>Enero</i>	<i>29</i>	<i>8 de febrero</i>
<i>Febrero</i>	<i>29</i>	<i>7 de marzo</i>
<i>Marzo</i>	<i>31</i>	<i>7 de abril</i>
<i>Abril</i>	<i>29</i>	<i>6 de mayo</i>
<i>Mayo</i>	<i>31</i>	<i>7 de junio</i>

<i>Junio</i>	<i>30</i>	<i>7 de julio</i>
<i>Julio</i>	<i>29</i>	<i>5 de agosto</i>
<i>Agosto</i>	<i>31</i>	<i>7 de septiembre</i>
<i>Septiembre</i>	<i>30</i>	<i>7 de octubre</i>
<i>Octubre</i>	<i>31</i>	<i>4 de noviembre</i>
<i>Noviembre</i>	<i>30</i>	<i>7 de diciembre</i>
<i>Diciembre</i>	<i>13</i>	<i>20 de diciembre</i>

Por todo lo anterior, se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz–, generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos federales reclamados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a la autonomía del mismo.

Cabe destacar que en la jurisprudencia P/J. 46/2004, este Pleno ha determinado, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–,

puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.³⁶

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el ejecutivo local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la *"fecha límite de radicación a los Municipios"*, hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno al resolver en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la controversia constitucional **135/2016**.³⁷ Y esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

³⁶ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

³⁷ En cuanto al fondo, se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte primera, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de \$436,081.00 (cuatrocientos treinta y seis mil, ochenta y un pesos 00/100 M.N.) por el mes de agosto de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo local demandado debe pagar intereses, por el período que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Nación, al resolver las controversias constitucionales **184/2016, 162/2016 y 245/2016**, en sesiones de once de abril y dos de mayo de dos mil dieciocho, respectivamente, por unanimidad de cinco votos.

OCTAVO.—Efectos. De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁸ este Pleno determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, deberá realizar el pago, a favor del Municipio actor, de lo siguiente:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte segunda, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de \$436,082.00 (cuatrocientos treinta y seis mil, ochenta y dos pesos 00/100 M.N.) por el mes de septiembre de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo local demandado debe pagar intereses, por el período que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis", consistente en determinar que, respecto del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por el mes de septiembre de dos mil dieciséis, el pago se realizó de forma extemporánea y, por tanto, el Ejecutivo local demandado debe pagar intereses, por el período que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realizó la entrega de tales recursos. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

³⁸ Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Recursos correspondientes al Ramo 23, en específico los siguientes:

1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-2016, por la cantidad de \$238,671.00 (doscientos treinta y ocho mil seiscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.).

2. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A, FORTAFIN-A-2016, por la cantidad de \$18'550,709.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta mil setecientos nueve pesos 00/100 M.N.).

Así como los recursos correspondientes al Ramo 33, en específico los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FISM-DF, por la cantidad de \$2'378,773.00 (dos millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.).

2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUN-DF, por la cantidad de \$1'605,667.00 (un millón seiscientos cinco mil seiscientos sesenta y siete pesos 00/100 M.N.).

Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado, los que deberán contabilizarse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Los intereses de referencia deberán calcularse a partir del día siguiente al de la *"fecha límite de radicación a los Municipios"*, hasta la data que sean efectivamente pagados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del considerando segundo de la presente ejecutoria.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá actuar en términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 118/2016.

En la sesión del quince de agosto de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó y resolvió la controversia constitucional 118/2016, en la que el Municipio de Xico, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó de entre otras autoridades al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por el mes de septiembre, así como el pago de los intereses respectivos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza día a día mientras la omisión subsista.¹

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al pago de entre otros del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), ambos por el mes de septiembre de dos mil dieciséis, más el correspondiente pago de intereses. Cabe precisar que la resolución sólo estudia las cantidades impugnadas y no así el mes de que se trata porque la falta de pago la entiende como omisión total, con lo que no estoy de acuerdo.

En efecto, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia

¹ En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Otríz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

En entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia 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.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que comparto las determinaciones de pago a las que se condenaron por ambos fondos más los intereses respectivos, porque la demanda se presentó de manera oportuna, esto es el veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, tomando en cuenta que la fecha de radicación del mes de septiembre, fue el siete de octubre de dos mil dieciséis, venciendo el plazo de veinticuatro de noviembre del mismo año, es este sentido la demanda es oportuna de conformidad con el calendario de pagos publicado en el periódico oficial de la entidad.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSCOMATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSCOMATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSCOMATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSCOMATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSCOMATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APOR-

TACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSCOMATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 187/2016. MUNICIPIO DE COSCOMATEPEC, VERACRUZ. 15 DE AGOSTO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIENES SE RESERVAN SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **quince de agosto de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la Controversia Constitucional.

Por escrito presentado el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ernesto Martínez Hernández, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Coscomatepec, Veracruz, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades, que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- Gobernador Interino del Estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Actos impugnados:

- Las entregas retrasadas de las participaciones federales correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de dos mil dieciséis.
- La omisión de resarcirle económicamente el retraso de la entrega de las participaciones federales, a partir del mes de septiembre de dos mil dieciséis, a la fecha de presentación de la demanda, conforme a los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

a) Desde el mes de enero de dos mil dieciséis los demandados han incurrido en un retraso constante en la entrega de participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, de aproximadamente veintiocho días entre la fecha límite y la de entrega efectiva, sin que se efectúe el pago de intereses, recargos y correspondiente actualización.

b) El veintinueve de enero de dos mil dieciséis se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), entre los Municipios del Estado de Veracruz y 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 (FISMDF), entre los Municipios del Estado de Veracruz.

c) En el primero de los acuerdos aparece una tabla con la distribución por Municipio y se contempla a Coscomatepec, Veracruz, con un monto de \$29'498,230.00 (veintinueve millones cuatrocientos noventa y ocho mil doscientos treinta pesos, cero centavos, moneda nacional) y en el apartado quinto, se contempla la entrega de recursos provenientes del fondo una vez recibida la ministración de la Federación, conforme al calendario ahí plasmado.

d) En el segundo de los acuerdos mencionados se establece que corresponde al Municipio de Coscomatepec, Veracruz, la cantidad de \$66'118,226.00 (sesenta y seis millones ciento dieciocho mil doscientos veintiséis pesos, cero centavos, moneda nacional) y en el apartado décimo que la entrega de los

recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se haría tan pronto fueran recibidos de la Federación, conforme al acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización, para la ministración durante el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de diciembre de dos mil quince.

e) Sin justificación alguna el Gobierno del Estado de Veracruz ha incumplido, sistemáticamente, con los calendarios de entrega de los recursos, por lo que está pendiente el pago de un mes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y dos meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), lo que se traduce en una ilegal retención que impide obtener los ingresos a que tiene derecho y le imposibilita atender con oportunidad sus requerimientos.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) Que el artículo impugnado contraviene lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al vulnerar el principio de libre administración de la hacienda municipal, así como el principio de integridad de los recursos económicos, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que corresponden.

b) Que el segundo párrafo del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece garantías para que la Federación y entidades federativas no limiten el flujo de recursos que integran la hacienda municipal.

c) Que no existe justificación para el retraso en la entrega de las participaciones federales que corresponden al Municipio, pues su efectiva percepción se encuentra garantizada con el principio de integridad de los recursos económicos municipales, por lo que no existe cumplimiento de la obligación de transferir las participaciones federales, hasta que se reciben las cantidades correspondientes en su valor real, junto con los intereses, cuando su entrega se ha retardado de manera indebida.

d) Que el gobierno del Estado de Veracruz sólo cumple con una labor de mediación administrativa en las participaciones, de recibir los recursos de

la federación y entregarlo en forma íntegra a los Municipios y en el presente caso, se han entregado con retardos o no se ha omitido su entrega, lo que constituye una retención de facto que importa una sanción de pago de intereses.

4. CUARTO.—Artículos constitucionales que se estiman violados. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violados son los artículos 14, 16 y 115, fracción IV.

5. QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **187/2016** y, por razón de turno, designó como instructor a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. SEXTO.—Admisión de la demanda. Mediante proveído de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado únicamente al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, no así a la Secretaría de Finanzas de la propia entidad federativa,¹ ordenó el emplazamiento, respectivo, para que formulara su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

7. SÉPTIMO.—Contestación del Poder Ejecutivo. El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:

- Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, ya que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días señalado en el artículo 21 de la propia ley, computados a partir de que el actor tuvo conocimiento del acto y su ejecución, porque una vez que hubieran sido recibidos los recursos, el Municipio tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes.

- Que si el Municipio conoce la calendarización de entrega de los recursos, pasados cinco días de la recepción por parte del Estado, sin que el

¹ Bajo la consideración de que se trataba de una dependencia subordinada al referido Poder, el cual debía comparecer por conducto de su representante legal.

Municipio los hubiera recibido, tuvo expedito su derecho de hacerlo valer, por lo que debió ejercitar las acciones en tiempo y forma.

- Que se actualiza la causal de improcedencia, consistente en la inexistencia del acto identificado con inciso b), del capítulo correspondiente, porque la administración del Poder Ejecutivo del Estado, que inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis, ha llevado a cabo actos tendientes a dar cumplimiento, en tiempo y forma, a las obligaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

- Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, porque respecto del pago de intereses existe obligación de agotar la vía prevista en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz y sus Municipios, no en la Constitución Política Federal.

- Que en el momento procesal oportuno se presentarían los informes relacionados con el acto materia de la controversia, toda vez que aún no se cuenta con información, sin embargo, la información y documentación se había requerido a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y una vez remitida, se denotará que existe discrepancia entre las cantidades que reclama la actora y las que realmente se encuentran pendientes de pago.

8. OCTAVO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.

A pesar de que se le dio vista del auto de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, que admitió a trámite la demanda, la Procuraduría General de la República no emitió opinión alguna en este asunto.

9. NOVENO.—Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha cuatro de mayo de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

10. DÉCIMO.—Avocamiento. En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó el envío

del expediente a la Primera Sala, el veintidós de febrero de dos dieciocho. La Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto, mediante auto de veintisiete de febrero del mismo mes y año, antes mencionados, dictado por la presidenta de la Sala, quien ordenó el registro del ingreso del asunto y determinó enviar los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Coscomatepec del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y el Poder Ejecutivo de esa misma entidad federativa, contra la constitucionalidad de sus actos.

12. SEGUNDO.—Precisión de los actos reclamados y su certeza. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

13. Del estudio integral a la de demanda, en relación con sus anexos, se desprenden como actos impugnados, en abstracción de los calificativos que sobre su constitucionalidad realiza la demandante, los siguientes:

- La omisión de entrega de las aportaciones federales correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de dos mil dieciséis, por los conceptos: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); y,

² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados"

- La omisión de resarcirle la entrega extemporánea, de las aportaciones federales correspondientes a los mencionados conceptos, a través del pago de intereses.

14. El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave negó la existencia de los actos impugnados, pues manifestó, que la actual administración ha regularizado la entrega de aportaciones federales.

15. No es cierto el acto impugnado, consistente en la entrega de recursos de los mencionados fondos, correspondiente al mes de noviembre de dos mil dieciséis y, en consecuencia, tampoco respecto al pago de intereses que por ese mes se solicita.

16. En efecto, conforme al marco jurídico aplicable, antes señalado, no existía obligación de entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por el mes de noviembre de dos mil dieciséis, pues conforme a lo señalado en el artículo quinto del acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de la entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de dieciocho de diciembre de dos mil quince, la entrega de recursos del mencionado fondo se haría mensualmente en los primeros diez meses del año, de enero a octubre de dos mil dieciséis.

17. En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), la entrega correspondiente al mes de noviembre de dos mil dieciséis no era exigible a la fecha de presentación de la demanda –veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis– porque según el calendario de fechas de pago del concepto, contenido en el indicado número de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la fecha límite de radicación a los Municipios era el siete de diciembre de dos mil dieciséis.

18. En este sentido, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede sobreseer en la presente controversia respecto a la entrega extemporánea, de las aportaciones federa-

les correspondientes al mes de noviembre de dos mil dieciséis, por los conceptos: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); así como el pago de intereses que se reclaman por el mismo mes y los mismos conceptos.

19. Esta Sala considera que el análisis de la existencia de los restantes actos impugnados, que tienen la naturaleza de omisivos, debe estudiarse en el fondo; pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

20. Finalmente, debe señalarse que el hecho de que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera —en principio— de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

21. Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

22. TERCERO.—Oportunidad. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual, es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,³ tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día. A continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

³ Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la

23. En la controversia constitucional 5/2004, en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁴ la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

24. En la controversia constitucional 20/2005⁵ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco suscrito por el secretario de finanzas y administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega, de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.⁶ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

25. En la controversia constitucional 98/2011⁷ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.⁸ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

⁶ Foja 49 de la sentencia.

⁷ Resuelta por la Primera Sala, el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

⁸ Foja 20 de la sentencia.

26. En la controversia constitucional 37/2012⁹ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹⁰ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

27. En la controversia constitucional 67/2014¹¹ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta, desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la Ley Reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda, el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama, de forma absoluta, la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹²

28. En la controversia constitucional **78/2014**¹³ el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local: 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales Municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir, económicamente, con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Mu-

⁹ Resuelta por la Primera Sala, el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰ Foja 35 de la sentencia.

¹¹ Resuelta por la Primera Sala, el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹² Foja 29 de la sentencia.

¹³ Resuelta por la Primera Sala, el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

nicipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁴

29. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna, de forma absoluta, la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones,¹⁵ así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones. Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

30. En la controversia constitucional **73/2015**¹⁶ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones, en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

31. En la controversia constitucional 118/2014,¹⁷ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce;

¹⁴ Foja 18 de la sentencia.

¹⁵ Foja 22 de la sentencia.

¹⁶ Resuelta por la Primera Sala, el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁷ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,¹⁸ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.¹⁹

32. De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa, expresa, del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente, según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

33. Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será 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.²⁰ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento, mientras subsistan.

34. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega de las aportaciones federales correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de dos mil dieciséis, por los conceptos: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del

¹⁸ Foja 45 de la sentencia.

¹⁹ Foja 51 de la sentencia.

²⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 21. 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."

Distrito Federal (FORTAMUNDF) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); así como el pago de intereses derivado de la citada omisión.

35. Al valorarse como una omisión total de entrega de recursos por los Fondos indicados con anterioridad, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo.

36. El criterio sobre la oportunidad de la demanda ya fue respaldado por el Tribunal Pleno, el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016 y, anteriormente, por esta Primera Sala, el once de enero de dos mil diecisiete en la controversia constitucional 108/2014, lo que genera que la causal de improcedencia invocada por el Poder demandado sea infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda.

37. CUARTO.—Legitimación Activa. De los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

38. En el presente asunto, suscribe la demanda **Ernesto Martínez Hernández**, en representación del Municipio de Coscomatepec, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su carácter de síndico de dicho Municipio, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría de síndico único, de once de julio de dos mil trece, expedida por el Consejo Municipal Electoral Número 49 de Coscomatepec, Veracruz de Ignacio de la Llave,²¹ conforme al artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.²²

²¹ Agregada a foja 21 del expediente de Controversia Constitucional.

²² "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; ..."

39. QUINTO.—Legitimación Pasiva. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, quien acreditó su personalidad con la constancia de mayoría, de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.²³

40. Al respecto, los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establecen lo siguiente:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal; ..."

41. SEXTO.—Estudio de las causas de improcedencia. Del escrito de contestación de demanda se desprende que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave hace valer las causales de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VI y VII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁴

42. Aduce que el Municipio actor no agotó la vía legal prevista para la solución del conflicto, pues el pago de intereses que solicita se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no en la Constitución Política Federal, razón por la cual se surte lo establecido en el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, por lo que tenía que dirigir su inconformidad a la Legislatura del Estado de Veracruz.

²³ Consultable a foja 104, ídem.

²⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. a V. ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

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

43. La causal de improcedencia es infundada, porque el pago de intereses que solicita el Municipio actor se hace derivar de la omisión del pago de aportaciones federales, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, último párrafo y 115, fracción IV, inciso b), ambos de la Constitución Política Federal y en los motivos de invalidez se enfoca la impugnación en la violación, al segundo de los numerales, sin exponer la violación a disposiciones de orden secundario.

44. Ahora, aun cuando el pago de intereses se encuentra previsto en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, ello no quiere decir que la impugnación se haga en función de normas de carácter secundario, pues deriva directamente de la obligación de entregar, oportunamente, los recursos federales a los Municipios, específicamente del principio de integridad contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

45. Además, esta Primera Sala ha equiparado, en función del principio de integridad de los recursos, a las aportaciones y participaciones federales, como se aprecia del criterio siguiente:

"APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES.—El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las participaciones federales deben cubrirse a los Municipios con arreglo a las bases, los montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados. Ahora bien, del principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, deriva su derecho para recibir puntual, efectiva y completamente los recursos que les corresponden; de ahí que su entrega extemporánea da lugar al pago de intereses. Lo anterior, aunado a que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los 'cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba' y que 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 este sentido, tratándose de las aportaciones federales, la ley citada, en su artículo 32, párrafo segundo, establece que los Estados deberán entregarlas a sus respectivos Municipios de manera 'ágil y directa', sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento. Consecuentemente, si bien el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, se refiere expresamente a las participaciones federales, para el caso de las

aportaciones federales resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para las participaciones, al ser un lapso razonable para que los Estados hagan las transferencias de dichos recursos a los Municipios, por lo que una vez transcurrido deberá considerarse que incurren en mora y, por ende, pagarse los intereses que correspondan.¹²⁵

46. Por consiguiente, la causal de improcedencia sustentada en que se debió agotar el medio ordinario de defensa es infundada.

47. En diversa causal de improcedencia, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave aduce que la demanda es extemporánea, porque el Municipio actor conocía de antemano el calendario de entrega de las aportaciones federales y debió presentarla dentro del plazo de treinta días siguientes a cada una de las fechas previstas para la entrega.

48. La causal de improcedencia es infundada porque, como quedó establecido en el capítulo de procedencia, el acto impugnado consiste en la omisión de entrega de las aportaciones federales y, como consecuencia, la omisión de pago de intereses.

49. En estos términos, tratándose de actos omisivos, no tiene aplicación el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la demanda de controversia constitucional debe presentarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo reclamado, 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, sino que, por tratarse de omisiones generan una situación permanente hasta en tanto no se satisfaga con la obligación legal.

50. Sin que escape de la atención de esta Primera Sala, que los intereses son accesorios de la obligación principal y están sujetos a la suerte de aquella, es decir, la naturaleza del acto señalado como la omisión de pago de intereses depende de si se efectuó o no la entrega de la obligación principal, para determinar si es de naturaleza omisiva o positiva, pero en el presente caso no se puede considerar que deriven de un acto positivo, porque el Municipio actor impugna la omisión de entrega y a partir de dicho acto es que debe realizarse

²⁵ Tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.

el cómputo para la presentación de la demanda, con lo que se excluyen los supuestos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51. SÉPTIMO.—Estudio de fondo. En los motivos de invalidez se hace valer la violación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política Federal, bajo la consideración de que el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no ha cumplido con efectuar las entregas de aportaciones federales, correspondientes a los meses de septiembre y octubre del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, conforme a los calendarios contenidos en los acuerdos por los que se dio a conocer las distribuciones de los recursos de los Fondos FORTAMUND y FISMDF entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

52. De conformidad con lo impugnado por el Municipio actor, la materia de estudio de la presente controversia constitucional, respecto al fondo del asunto, es determinar si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión de la entrega de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor por los meses de septiembre y octubre y, en todo caso, de haberlos entregado, si su entrega se hizo de manera oportuna.

53. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²⁶ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

54. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

²⁶ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos, en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012, por unanimidad de 5 votos.

55. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL, PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."²⁷

56. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente, lo siguiente:

57. Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

58. Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el poder reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y, en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

59. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.²⁸

²⁷ Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

²⁸ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J.5/2000 y P./J.6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL.

60. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

61. Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.²⁹

62. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,³⁰ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

²⁹ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.".Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

³⁰ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional, exclusiva, de programar y aprobar el presupuesto Municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

63. El artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

64. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

65. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora está obligado a pagar intereses.

66. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:³¹

a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento Municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³²

b) La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

³¹ **"Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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."

³² En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

c) Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

d) El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

e) En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

f) Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

g) Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

67. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

68. Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y por tanto, deben realizar el pago de intereses.³³

³³ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

69. Pues bien, son **fundados** los motivos de invalidez.

70. En efecto, ante la negativa manifestada por el Municipio actor, de que el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, haya hecho entrega de las aportaciones federales (Ramo 33), por los conceptos; Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), respecto a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, correspondía al demandado desvirtuar lo sostenido.

71. Lo anterior, porque de la publicación efectuada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, de los acuerdos por los que se dio a conocer la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), se desprende que se autorizó la entrega al Municipio actor de las cantidades de \$29'498,230.00 (veintinueve millones cuatrocientos noventa y ocho mil doscientos treinta pesos, cero centavos, moneda nacional), por concepto de FORTAMUNDF y de \$66'118,226.00 (sesenta y seis millones ciento dieciocho mil doscientos veintiséis pesos, cero centavos, moneda nacional), por concepto de FISMDF.

72. Los mencionados acuerdos establecieron como fechas de entrega de las aportaciones federales, las siguientes:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril

Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

73. Ahora, al producir su contestación de demanda el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sostuvo que desde el inicio de la nueva administración se había regularizado la entrega de las aportaciones federales para los Municipios y agregó que en el momento oportuno remitiría la información que ya había solicitado a la Secretaría de Finanzas y Planeación de dicha entidad federativa, mediante la cual se acreditaría que se encontraba al corriente la entrega de los recursos federales.

74. El director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, compareció por oficio de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, presentado en este Alto Tribunal, el veintitrés de marzo del indicado mes y año, al cual adjuntó el oficio número TES/632/2017 de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, en el que hace constar lo siguiente:

"Respecto de las ministraciones del Ramo 28 Participaciones Federales correspondientes al ejercicio fiscal de 2016, informo que por lo que hace a los registros en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV), no se visualizan pagos pendientes al Municipio por ese concepto, a lo cual se detalla el ejercicio fiscal ulterior y se anexan las transferencias correspondientes que acreditan los pagos de los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre 2016."

75. Al mencionado oficio se anexaron también comprobantes de transferencias electrónicas que hacen referencia a participaciones federales –Ramo 28– visibles a fojas 131 a 135 del cuaderno de la presente controversia.

76. Así las cosas, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no desvirtuó la negativa del Municipio actor, en cuanto a que por los meses de septiembre y octubre no le fueron entregadas las aportaciones federales –Ramo 33– por los conceptos de Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

77. Por tanto, esta Primera Sala considera que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Coscomatepec, Veracruz, pues como se dijo ya, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía Municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos Municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas no se han observado.

78. En este orden de ideas, procede condenar al gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al pago de las cantidades del Ramo 33 por los conceptos Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses, en términos del segundo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

EFECTOS

De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

a) En un plazo de noventa días contados a partir de que sea notificada la presente sentencia, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá entregar al Municipio de Coscomatepec, de la misma entidad federativa, las cantidades correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Ramo 33, por los conceptos Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

b) De igual manera, el Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa deberá otorgar en el mismo plazo, los intereses que se hayan generado por la falta de entrega aludida, los cuales deberán calcularse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los cargos de pago a plazos de contribuciones. Estos intereses deberán calcularse desde el día siguiente a la fecha en que correspondía la entrega en términos del calendario respectivo y aquella en que se efectúe.

c) En caso de que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, subsiste la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del acto impugnado consistente en la omisión del pago del Ramo 33, por los conceptos Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por el mes de noviembre de dos mil dieciséis, en términos del sexto considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez del acto impugnado consistente en la omisión de la entrega de aportaciones federales que le correspondía al Municipio de Coscomatepec, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por parte del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, en los términos y para los efectos precisados en el séptimo considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 187/2016.

En la sesión del quince de agosto de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 187/2016, en la que el Municipio de Coscomatepec, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó de entre otras autoridades al Poder Ejecutivo de la entidad, la omisión de entrega del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por los meses de septiembre, octubre y noviembre¹ de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses respectivos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos lo que se entendió

¹ Sobre este mes de noviembre la controversia se sobreseyó únicamente por el FORTAMUNDF, porque no era exigible al momento de la presentación de la demanda, 29 de noviembre de 2016, ya que la radicación de pago al municipio actor era hasta el 7 de diciembre del mismo año.

como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento².

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, únicamente, al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), así como al pago de los intereses respectivos.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de octubre de dos mil dieciséis por ambos fondos y el pago de los intereses correspondientes, porque estas impugnaciones se hicieron de manera oportuna.

En cambio, no comparto el pago del mes de septiembre de dos mil dieciséis de ambos fondos, justamente, por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticuatro de noviembre, para considerar la demanda como oportuna, y la fecha de radicación al Municipio fue el siete de octubre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticuatro de noviembre.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Este voto se publicó el viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández, en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (LA ORDEN VERBAL O ESCRITA EMITIDA POR EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA PARA RETENER EL PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA, ASÍ COMO LA RESOLUCIÓN QUE APRUEBA LA TERMINACIÓN ANTICIPADA DE MANDATO, DESAPARICIÓN DE PODERES O REVOCACIÓN DE MANDATO DE LOS CONCEJALES EN FUNCIONES Y LA QUE ESTABLECE LA CALIFICACIÓN DE UNA ASAMBLEA DE ELECCIÓN EXTRAORDINARIA A CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO ACTOR).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (LA ORDEN VERBAL O ESCRITA EMITIDA POR EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA QUE APRUEBA LA TERMINACIÓN ANTICIPADA DE MANDATO, DESAPARICIÓN DE PODERES O REVOCACIÓN DE MANDATO DE LOS CONCEJALES EN FUNCIONES DEL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA, ASÍ COMO EL INMINENTE NOMBRAMIENTO DE UN ADMINISTRADOR MUNICIPAL, CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN O EL RECONOCIMIENTO DE UNA PLANILLA DE CONCEJALES DISTINTA A LA QUE CONFORMA EL CABILDO EN FUNCIONES).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO TIENE EL CARÁCTER DE MANDATARIO DEL AYUNTAMIENTO, POR LO QUE CUENTA CON LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIEMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, AL NO ENCONTRARSE DENTRO DE LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE ESE JUICIO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LA ORDEN VERBAL O ESCRITA PARA RETENER EL PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA, ESTADO DE OAXACA).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE SER DESESTIMADA.

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO DE PARTICIPACIONES Y

APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE QUINCE DÍAS HÁBI-LES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2018. SAN JORGE NUCHITA, ESTADO DE OAXACA. 5 DE DICIEMBRE DE 2018. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ROBERTO NIEMBRO ORTEGA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **cinco de diciembre de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el doce de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ Braulio Guadalupe Camacho Teodoro ostentándose como síndico del Municipio de San Jorge Nuchita, Oaxaca, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo, a través de las Secretarías de Finanzas y Gobierno, Legislativo y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, todos del Estado de Oaxaca, en la que demandó la invalidez de lo siguiente:

I. Del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca:

a) La orden verbal o escrita, dictamen, resolución, acuerdo o autorización verbal o escrita por medio de la cual la secretaria general de Gobierno del Estado de Oaxaca solicitó a la Secretaría de Finanzas del Estado retener todos los recursos de carácter federal que se ministran por conducto de la

¹ Del expediente en que se actúa folios 1 a 23.

Secretaría de Finanzas y específicamente los correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33 Fondos III y IV.

b) La retención de los enteros quincenales por concepto de participaciones y los enteros mensuales de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor de los referidos fondos, así como de todos los recursos federales que se ministran por conducto de la Secretaría de Finanzas.

II. Del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca:

a) La orden verbal o escrita, dictamen, resolución, acuerdo, orden o autorización por medio del cual solicitó al secretario de Finanzas retener y/o suspender la entrega de participaciones y aportaciones federales correspondientes al Municipio actor de los referidos ramos generales, así como de todos los recursos federales que se ministran por conducto de la Secretaría de Finanzas.

b) El dictamen, resolución, acuerdo u orden por medio de la cual se aprobó la terminación anticipada de mandato y/o desaparición de poderes y/o revocación de mandato de los concejales en funciones del Municipio actor.

c) El dictamen, resolución, acuerdo u orden por medio de la cual se estableció la calificación de una asamblea de elección extraordinaria de concejales del Ayuntamiento del Municipio actor.

III. Del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca:

a) El dictamen, resolución, acuerdo, orden o decreto, por medio de la cual se aprobó la terminación anticipada de mandato y/o desaparición de poderes y/o revocación de mandato de los concejales en funciones del Municipio actor.

b) El inminente nombramiento de un administrador municipal y/o Consejo de Administración o el reconocimiento de una planilla de concejales distinta a los que conforma el Cabildo en funciones al momento de la presentación de la demanda.

SEGUNDO.—**Trámite de la demanda.** Por auto de doce de febrero de dos mil dieciocho el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 43/2018, así como tur-

narlo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento según el turno correspondiente.²

En consecuencia, por acuerdo de uno de marzo de dos mil dieciocho³ el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostenta, designado delegados y señalando los estrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como domicilio para oír y recibir notificaciones y lo apercibió para que en el plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de dicho proveído precise los meses en que se han hecho las retenciones de participaciones y aportaciones federales; así como de los recursos de carácter federal que le corresponden, apercibido de que de no desahogar el requerimiento se proveerá lo conducente con los elementos que obran en autos.

TERCERO.—Desahogo del requerimiento y admisión. Por escrito recibido el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia, el Municipio actor desahogó el requerimiento formulado en el proveído de uno de marzo de dos mil dieciocho señalando que desde la segunda quincena de enero de dos mil dieciocho y hasta la fecha de presentación de su escrito (dieciséis de marzo de dos mil dieciocho) la Secretaría de Finanzas del Estado ha retenido los recursos de los Ramos Generales 28 y 33 Fondos III y IV.

Mediante auto de veinte de marzo de dos mil dieciocho el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento, admitió la demanda y tuvo al Municipio actor ofreciendo pruebas; asimismo, se tuvo por demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, todos del Estado de Oaxaca. Sin embargo, no se tuvo por demandados a los secretarios de Finanzas y de Gobierno de la referida entidad ya que se trata de dependencias subordinadas al Poder Ejecutivo. Del mismo modo, se emplazó a las autoridades demandadas con copia simple de la demanda y sus anexos para que por conducto de la persona que los representara manifestaran lo que a su interés legal conviniera. Asimismo, requirió a la Procuraduría General de la República para que hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

CUARTO.—Manifestaciones del Municipio actor. Por escrito recibido el cinco de abril de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial

² *Ibíd.*, fojas 28 a 29.

³ *Ibíd.*, fojas 30 a 31.

y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia, el Municipio actor realizó manifestaciones y presentó como pruebas supervinientes las copias simple y certificada de diversas documentales relativas a la retención de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. En consecuencia, mediante acuerdo de cinco de abril del mismo año se tuvo al Municipio actor realizando manifestaciones y ofreciendo pruebas supervinientes que deberán ser relacionadas en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

QUINTO.—**Conceptos de invalidez.** En su primer concepto de invalidez referente a los actos impugnados al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca señalados en los incisos a) y b), así como el acto impugnado del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana indicados en el inciso a) respectivo, el Municipio actor señala que dichas autoridades no cuentan con facultades para retener las participaciones y aportaciones que corresponden a su hacienda pública. En ese sentido, señala que la intervención de las autoridades estatales respecto a las participaciones es de simple mediación administrativa y de las aportaciones es de control y supervisión de su manejo, más no cuentan con la facultad de retención o suspensión.

Del mismo modo, también considera que se dejó al Municipio en estado de indefensión ya que se violó en su perjuicio la garantía de audiencia porque no se le concedió al Municipio actor la garantía de defensa antes de que se llevara a cabo el acto privativo. En este sentido, considera que el estándar de revisión de la garantía de audiencia requiere la constatación de los siguientes elementos: 1) que se comunicó al Municipio la existencia de un procedimiento que puede afectar sus intereses o los de sus integrantes; 2) que se hicieron de conocimiento del Municipio las cuestiones que serían materia de dicho procedimiento; 3) que se dio oportunidad al Municipio de expresar su opinión y presentar pruebas y 4) que se emitió una resolución en las que se atendieron las cuestiones planteadas por el Municipio. Por tanto, dado que en el caso concreto no se notificó al Municipio la existencia de algún procedimiento que podría concluir con la retención de las participaciones y aportaciones que reclama, las autoridades estatales demandadas violaron su garantía de audiencia.

De igual manera, considera que la legalidad de las inminentes retenciones reclamadas debe encontrarse fundada en alguna norma que faculte a las autoridades responsables para retener y/o suspender los recursos correspondientes al Municipio actor sin ningún procedimiento previo.

En su segundo concepto de invalidez referente a los actos impugnados del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca señalado

en los incisos b) y c), así como el impugnado del Poder Legislativo Estatal contenido en los incisos a) y b), el Municipio actor señala que la determinación de las autoridades demandadas de resolver sobre la terminación anticipada de mandato y/o desaparición de poderes y/o revocación de mandatos de los concejales en funciones del Cabildo de San Jorge Nuchita sin que medien los procedimientos legales respectivos contraviene las garantías de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General. De la misma forma, considera que se violan los artículos 115, fracciones II, primer párrafo y IV, inciso b) y c), último párrafo de la Constitución General y 113, tercer párrafo, fracción II, incisos b) y c), último párrafo, y 165 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, pues dichas normas reconocen la autonomía de los Municipios para tomar sus propias determinaciones y administrar libremente su hacienda.

Por un lado, respecto de los actos impugnados al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y al Poder Legislativo Estatal, señala que se viola la garantía de audiencia, pues los actos impugnados se realizaron fuera de todo procedimiento legal. En primer lugar, señala que debe estudiarse si existe una norma general que atribuya a las autoridades responsables la facultad de emitir los actos impugnados sin algún procedimiento previo. En segundo lugar, considera que toda vez que la autonomía del Municipio actor se ve afectada por la determinación de otro poder público, para que se considere que se cumplió con la garantía de audiencia del Municipio se debieron de actualizar los siguientes supuestos: 1) que se haya comunicado al Municipio la existencia de un procedimiento cuya culminación puede afectar sus intereses; 2) que se hicieron del conocimiento del Municipio las cuestiones que serían materia de dicho procedimiento; 3) que se le dio la oportunidad de expresar su opinión al respecto y de presentar pruebas, y 4) que se emitió una resolución final en la que se atendieron las cuestiones planteadas por el Municipio.

Por otro lado, también considera que todos los actos impugnados son contrarios al artículo 115, fracciones II, primer párrafo y IV, incisos b) y c), último párrafo de la Constitución General, así como el derecho de todo Ayuntamiento de estar debidamente integrado por ser un nivel de gobierno electo por la soberanía popular. Asimismo, considera que ni el Instituto Estatal Electoral ni los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado cuentan con facultades para intervenir en la autonomía municipal sin seguir los procedimientos del orden jurídico nacional ni para declarar la terminación anticipada del mandato, revocación del mandato, o desaparición de poderes del Cabildo Municipal de San Jorge Nuchita, Oaxaca, pues no existe norma que autorice a las autoridades demandadas para actuar arbitrariamente e invadir la esfera municipal sin procedimiento previo.

SEXTO.—**Contestación del Poder Legislativo del Estado.** El Poder Legislativo de Oaxaca a través de la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado presentó el escrito de mérito depositado el cuatro de mayo de dos mil dieciocho en la Oficina de Correos de la localidad, el cual fue recibido el dieciocho de mayo del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia.

Señaló que a la fecha de la presentación de su escrito de contestación no existe algún procedimiento vigente que pueda tener por efecto que se apruebe la terminación anticipada de mandato y/o desaparición de poderes y/o revocación de mandato de los concejales en funciones del Municipio de San Jorge Nuchita, Oaxaca. Del mismo modo, señala que no es cierto el inminente nombramiento de un administrador municipal y/o Consejo de Administración o el reconocimiento de una planilla de concejales distinta a la que conforma el Cabildo en funciones del Municipio actor. De igual manera, señala que no es cierto que el Poder Legislativo haya ordenado la retención de los recursos que corresponden al Municipio actor. Por último, ni afirma ni niega el resto de los hechos narrados por el Municipio actor por no ser propios y solicita que se ordene el sobreseimiento de la controversia constitucional en relación con el Poder Legislativo, pues no pronunció el acto combatido.

SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado.** El Poder Ejecutivo de Oaxaca, a través del consejero jurídico del Gobierno del Estado, depositó su contestación el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho en la Oficina de Correos de la localidad y fue recibida el ocho de junio del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia.⁴

En síntesis, el Poder Ejecutivo del Estado hizo valer siete causas de improcedencias:

En primer lugar, argumentó que el C. Braulio Guadalupe Camacho Teodoro no demostró la personalidad con la que se ostenta pues únicamente se adjuntó a la demanda la copia de la constancia de mayoría de elección por el sistema de usos y costumbres y la credencial expedida a su favor por la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, los que estima no acreditan su nombramiento como síndico. En ese orden de ideas, considera que el promovente pretende erróneamente que se le reconozca su personalidad jurídica como representante del Municipio a través de

⁴ *Ibíd.*, fojas 235 a 236.

los argumentos que esgrime en su demanda. Sin embargo, el Poder Ejecutivo Estatal estima que no bastan los argumentos del accionante para que se le reconozca la legitimación para promover controversia constitucional en representación del Municipio actor, ya que era necesario que presentara el acta de sesión de Cabildo en la que se le designó la sindicatura municipal. Por tanto, se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en los artículos 19, fracción VIII en relación con los diversos 20, fracción II y 11 de la ley reglamentaria de la materia.

II. En segundo lugar, considera que se actualiza la causa de sobreseimiento contenida en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia respecto del acto impugnado consistente en la orden verbal o escrita del secretario de Gobernación al secretario de Finanzas por el que se retuvieron las participaciones y aportaciones federales correspondientes al Municipio. Lo anterior debido a que de las pruebas anexas a la contestación se desprende que el Ejecutivo Local ha ministrado en forma todos los recursos económicos provenientes del presupuesto de egresos de la Federación correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33, fondos III y IV, y el Municipio no acreditó la existencia de la orden, dictamen, resolución o acuerdo por medio de alguna prueba.

III. En tercer lugar, estima que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia en lo que toca a la suspensión y/o retención de la entrega de los recursos económicos provenientes del presupuesto de egresos de la Federación, pues la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca no ha retenido o suspendido la entrega y/o ministración de recursos económicos a los que se refiere el Municipio actor. Asimismo, señala que la Secretaría de Finanzas del Estado se encuentra imposibilitada para realizar la retención de los recursos a los que se refiere el Municipio actor en términos de los artículos 115, fracción IV, párrafo primero, inciso b), de la Constitución General, 133, fracción III, inciso b), de la Constitución Local y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, por lo que no pudo haber dejado de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

IV. En cuarto lugar, señala que lo que realmente pretende el Municipio actor con su demanda es evitar que se inicie o continúe el procedimiento de desaparición o revocación de mandato de los concejales electos del Ayuntamiento que representa y no reclamar que se hayan dejado de ministrar los recursos reclamados.

V. En quinto lugar, considera que se actualiza la causal de sobreseimiento contenida en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 22, fracción VII,

de la ley reglamentaria de la materia debido a que el Municipio actor omitió formular los conceptos de invalidez respecto del acto impugnado consistente en la retención o suspensión de la entrega de los recursos, pues en su planteamiento no se establece cuál es la lesión o el agravio que le originó la retención.

VI. En sexto lugar argumenta que debe sobreseerse en la controversia constitucional de conformidad con el artículo 19, fracción VIII en relación con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia debido a que no se ha afectado a la esfera de facultades del Municipio actor en tanto que el secretario de Finanzas del Poder Ejecutivo ha ministrado los recursos que le corresponden al Municipio actor.

VII. Por último, aduce que debe sobreseerse respecto del acto impugnado en el concepto de violación único consistente en "... las inminentes determinaciones que adoptarán en días próximos las autoridades señaladas, sin que medie los procedimientos legales respectivos ..." de la demanda, ya que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, pues se trata de un acto futuro e incierto cuya realización no es inminente.

En lo que se refiere al concepto de invalidez formulado por el actor, el Poder Ejecutivo Local alega que debe declararse infundado en lo que se refiere a la retención y suspensión de los recursos económicos, pues la Secretaría de Finanzas Local ha ministrado los recursos económicos correspondientes al Municipio en las cuentas que señaló para que se realice la transferencia electrónica. Por otro lado, también considera infundados los argumentos referentes a los acuerdos u órdenes para la retención de transferencias federales al Municipio actor, ya que el Poder Ejecutivo Local ha ministrado los recursos económicos que le corresponden al actor, máxime que no acreditó la existencia de dichas órdenes.

OCTAVO.—Contestación del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado. El Instituto Estatal Electoral del Estado, a través de su secretario Ejecutivo, depositó su contestación el diez de julio de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correos de la localidad y que fue recibida el dieciséis de julio del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia,⁵ por lo que se presentó fuera del plazo de treinta días hábiles dispuesto en el acuerdo de veinte de marzo de dos mil dieciocho.

⁵ *Ibíd.*, foja 766.

En su escrito, el secretario Ejecutivo señaló que la Dirección de Sistemas Normativos del Instituto Estatal Electoral no ha sostenido alguna mesa de trabajo con el personal de la Secretaría General de Gobierno para provocar la renuncia de los concejales del Municipio actor. También señaló que es falso que el Instituto Estatal Electoral se haya pronunciado respecto de la terminación anticipada de mandato de la que se duele el Municipio actor ya que tiene el criterio de no intervenir en dichas decisiones comunitarias ni pronunciarse respecto de su validez de conformidad con lo resuelto en la controversia constitucional 62/2015 y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-OP-14/2015 en las acciones de inconstitucionalidad 59/2015, 61/2015 y 62/2015. Del mismo modo, negó haber emitido alguna orden de retención de los recursos federales o un acuerdo por el cual se aprueba la terminación anticipada de mandato de los concejales en funciones del Municipio actor.

Por otro lado, afirmó que el once de marzo del año en curso el Consejo General del Instituto en cumplimiento de los artículos 32, fracción XIX y 282 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca y las Normas Constitucionales aplicables a los Municipios que se rigen por sus sistemas normativos, resolvió declarar jurídicamente inválida la elección celebrada el siete de enero de dos mil dieciocho y ratificada el cuatro de marzo siguiente que tuvo lugar después de que la propia asamblea determinó la terminación anticipada de mandato de sus autoridades. En este sentido, considera que no violentó el derecho al debido proceso del Municipio debido a que se notificó tanto al presidente como al síndico del Municipio, quienes expresaron lo que a su derecho convino. En consecuencia, considera que al haber emitido la resolución en cumplimiento de las normas aplicables no se afectó al Municipio actor. En ese sentido, también considera que al haberse declarado como inválida la elección extraordinaria no se afectó la continuación y funcionamiento del Ayuntamiento de San Jorge Nuchita.

Por último, considera que respecto de los actos que el Municipio actor le atribuye señalados con los incisos a) y b) se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y la prevista en el artículo 19, fracción II, de la misma ley en lo que toca al acto señalado con el inciso c), pues se trata de un acto de naturaleza electoral.

SÉPTIMO.(sic)—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República no formuló pedimento o alegato alguno según se desprende de las constancias del expediente.

OCTAVO.(sic)—**Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.** Luego de haberse presentado los alegatos por escrito, una vez agotado en sus términos el trámite respectivo, el seis de septiembre de dos mil dieciocho⁶ se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.(sic)—**Radicación.** Mediante escrito de cinco de noviembre de dos mil dieciocho,⁷ el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual dictó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de ocho de noviembre de dos mil dieciocho.⁸

Finalmente, en proveído de dieciséis de noviembre siguiente, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.⁹

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General;¹⁰ 1 de la ley reglamentaria de la materia,¹¹ 10, fracción I y 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial

⁶ Ibídem, fojas 811 a 812.

⁷ Ibídem, foja 813.

⁸ Ibídem, foja 814.

⁹ Ibídem, foja 815.

¹⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

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

"**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

de la Federación,¹² en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece,¹³ en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de San Jorge Nuchita y los Poderes del Estado de Oaxaca, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** En términos del artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de las materia¹⁴ se fijan los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

En el escrito inicial de demanda y en el escrito por el cual desahogó el requerimiento formulado en el proveído de uno de marzo de dos mil dieciocho, el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

I. Del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca:

a) La orden verbal o escrita, dictamen, resolución, acuerdo, o autorización verbal o escrita por medio de la cual la secretaria general de Gobierno del Estado de Oaxaca solicitó a la Secretaría de Finanzas del Estado retener

¹² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

"**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

¹³ **Acuerdo General Plenario Número 5/2013**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ...

"**Tercero.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

¹⁴ "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

todos los recursos de carácter federal que se ministran por conducto de la Secretaría de Finanzas y específicamente los Ramos Generales 28 y 33 Fondos III y IV.

b) La retención de los enteros quincenales por concepto de participaciones y los enteros mensuales de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor de los Ramos Generales 28 y 33 Fondos III y IV, así como de todos los recursos federales que se ministran por conducto de la Secretaría de Finanzas, del periodo que corre a partir de la segunda quincena del mes de enero al dieciséis de marzo de dos mil dieciocho.

II. Del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca:

a) La orden verbal o escrita, dictamen, resolución, acuerdo, orden o autorización verbal o escrita por medio del cual el referido órgano solicita a la Secretaría de Finanzas retener y/o suspender las cantidades correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33, Fondos III y IV, así como de todos los recursos de carácter federal destinados al Municipio actor y que se ministren por conducto de la Secretaría de Finanzas.

b) El dictamen, resolución, acuerdo u orden por medio de la cual se aprueba la terminación anticipada de mandato y/o desaparición de poderes y/o revocación de mandato de los concejales en funciones del Municipio actor.

c) El dictamen, resolución, acuerdo u orden por medio de la cual se establece la calificación de una asamblea de elección extraordinaria a concejales al Ayuntamiento del Municipio actor.

III. Del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca:

a) El dictamen, resolución, acuerdo, orden o decreto, por medio de la cual se aprobó la terminación anticipada de mandato y/o desaparición de poderes y/o revocación de mandato de los concejales en funciones del Municipio actor.

b) El inminente nombramiento de un administrador municipal y/o Consejo de Administración o el reconocimiento de una planilla de concejales distinta a la que conforma el Cabildo en funciones al momento de la presentación de la demanda.

Del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que el acto atribuido al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, es la omisión total de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor por concepto de los Ramos Generales 28 y 33, fondos III y IV del presupuesto de egresos de la Federación, correspondientes al periodo que corre de la segunda quincena de enero al dieciséis de marzo de dos mil dieciocho.¹⁵

Por otro lado, del análisis del expediente se desprende que no existen pruebas de la orden verbal o escrita por medio de la cual el Instituto Electoral haya solicitado a la Secretaría de Finanzas retener las cantidades reclamadas; ni de la terminación anticipada de mandato, desaparición de poderes o revocación de mandato de los concejales en funciones del Municipio actor. Por último, se precisa que a la fecha de la presentación de la demanda no existía el acuerdo por el cual califica la asamblea de elección extraordinaria a concejales al Ayuntamiento del Municipio actor.¹⁶ Por tanto, se sobresee respecto de estos actos con fundamento en el 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁷

Del mismo modo, respecto de los actos reclamados al Poder Legislativo del Estado no se advierte que obre en autos prueba alguna que demuestre la existencia del dictamen, resolución, acuerdo, orden o decreto por medio del cual se aprobó la terminación anticipada de mandato, desaparición de poderes o revocación de mandato los concejales en funciones, ni del inminente nombramiento de un administrador municipal, Consejo de Administración o el reconocimiento de una planilla de concejales distinta a la que conforma el Cabildo en funciones. En consecuencia, se sobresee respecto de estos actos con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

¹⁵ El dieciséis de marzo de dos mil dieciocho fue la fecha en que el Municipio actor desahogo la prevención que se le hizo mediante acuerdo del uno de marzo de dos mil dieciocho para que precisara los meses en que se han hecho las retenciones de participaciones y aportaciones federales, en la que dijo que se habían realizado desde la segunda quincena de enero de dos mil dieciocho hasta la fecha de presentación del escrito.

¹⁶ Si bien a foja 745 del expediente principal obra el dictamen IEEPCO-CG-SIN-10 respecto de la elección extraordinaria de concejales al Ayuntamiento del Municipio actor, dicho Acuerdo se emitió el 11 de mayo de 2018, fecha posterior a la presentación de la demanda el 12 de febrero de 2018.

¹⁷ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último. ..."

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P/J. 43/2003¹⁸ tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día. A continuación, se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,¹⁹ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,²⁰ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 20/2005²¹ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco, suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.²² En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

¹⁸ Tesis P/J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN." Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

¹⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión celebrada el ocho de junio de dos mil cuatro, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

²⁰ Foja 28 de la sentencia.

²¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión celebrada el dieciocho de octubre de dos mil siete, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

²² Foja 49 de la sentencia.

En la controversia constitucional 98/2011²³ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.²⁴ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012²⁵ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.²⁶ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014²⁷ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.²⁸

En la controversia constitucional 78/2014²⁹ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local 1) la retención

²³ Resuelta por la Primera Sala en la sesión celebrada el siete de marzo de dos mil doce, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

²⁴ Foja 20 de la sentencia.

²⁵ Resuelta por la Primera Sala en la sesión celebrada el diecinueve de febrero de dos mil catorce, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁶ Foja 35 de la sentencia.

²⁷ Resuelta por la Primera Sala en la sesión celebrada el doce de agosto de dos mil quince, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

²⁸ Foja 29 de la sentencia.

²⁹ Resuelta por la Primera Sala en la sesión celebrada el dieciocho de marzo de dos mil quince, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.³⁰

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.³¹ Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015³² el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,³³ promovida el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipi-

³⁰ Foja 18 de la sentencia.

³¹ Foja 22 de la sentencia.

³² Resuelta por la Primera Sala el en la sesión celebrada el uno de junio de dos mil dieciséis, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

³³ Resuelta en la sesión celebrada el veintinueve de junio de dos mil dieciséis.

pales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos Generales 28 y 33, Fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,³⁴ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.³⁵

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será 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.³⁶ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan de conformidad con la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD

³⁴ Foja 45 de la sentencia.

³⁵ Foja 51 de la sentencia.

³⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 21. 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; ..."

PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.³⁷

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado de precisión de la litis, se impugna la omisión total de la entrega de los recursos de los Ramos Generales 28 y 33, Fondos III y IV, pues de las constancias se advierte que a la fecha de la presentación de la demanda (doce de febrero de dos mil dieciocho) no se había subsanado tal omisión, por lo que es oportuna la promoción de la demanda. Mismas consideraciones se esgrimieron al resolver la controversia constitucional 166/2017.³⁸

CUARTO.—Legitimación activa. El actor es el Municipio de San Jorge Nuchita, Oaxaca y en su representación promueve la demanda Braulio Guadalupe Camacho Teodoro quien se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter lo acreditó con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección por sistemas normativos internos de concejales al Ayuntamiento expedida el cinco de febrero de dos mil diecisiete, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca,³⁹ así como de la credencial con folio 919 expedida por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca que lo acredita como síndico municipal.⁴⁰

El artículo 71, fracciones I y II de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca⁴¹ dispone que los síndicos serán los representantes jurídicos del Municipio en los litigios que estos formen parte y tendrán el carácter de manda-

³⁷ Texto: "El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

³⁸ Resuelta por la Primera Sala en la sesión celebrada el once de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos.

³⁹ Foja 26 del expediente en que se actúa.

⁴⁰ *Ibidem*, foja 24.

⁴¹ **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.**

"**Artículo 71.** 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;

"II. Tendrán el carácter de mandatarios del Ayuntamiento y desempeñarán las funciones que éste les encomienden (sic) y las que designen las leyes."

tarios del Ayuntamiento. Por tanto, el síndico municipal cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en el criterio P/J. 52/2000 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO."⁴²

De lo anterior se desprende que conforme a la legislación local el síndico de San Jorge Nuchita, Oaxaca posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales. Por tanto procede reconocerle representación para promover el presente juicio.

Asimismo, dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I de la Constitución General facultado para intervenir en una controversia constitucional, por lo que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

No es óbice a lo anterior que el Poder Ejecutivo del Estado haya argumentado que el C. Braulio Guadalupe Camacho Teodoro no demostró su nombramiento como síndico municipal, ya que el artículo 11, primer párrafo de la ley reglamentaria de la materia⁴³ establece que se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación y cuenta con la capacidad para promover salvo prueba en contrario y el Poder Ejecutivo Local no aportó ninguna prueba que demuestre que quien promueve no goza de la representación del Municipio. Más aun, el promovente adjuntó a su demanda copias

⁴² Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.", Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 720.

⁴³ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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."

certificadas de la constancia de mayoría de la elección por sistemas normativos internos de concejales al Ayuntamiento expedida el cinco de febrero de dos mil diecisiete, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, así como la credencial con folio 919 que lo acreditan como síndico municipal.⁴⁴

QUINTO.—Legitimación pasiva de las autoridades demandadas. En el auto de admisión de veinte de marzo de dos mil dieciocho se tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, todos del Estado de Oaxaca.

El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca fue representado por María de las Nieves García Fernández en su carácter de presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado y representante del Poder Legislativo de esa entidad en términos del artículo 40 Bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.⁴⁵ Además, acreditó su personalidad con copia certificada del acta de sesión ordinaria del Congreso del Estado de Oaxaca celebrada el catorce de noviembre de dos mil diecisiete en la que se le tomó protesta como presidenta de la Junta de Coordinación Política del referido Congreso Estatal,⁴⁶ por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado fue representado por José Octavio Tinajero Zenil en su carácter de consejero jurídico del Gobierno del Estado en términos de los artículos 98 Bis de la Constitución Local⁴⁷ y 49,

⁴⁴ Mediante Acuerdo del once de mayo de dos mil dieciocho, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca declaró como no válida la elección extraordinaria (por la cual se pretendió nombrar a un nuevo síndico) celebrada en el Municipio de San Jorge Nuchita, Oaxaca, realizada mediante Asamblea General de siete de enero del dos mil dieciocho y ratificada en Asamblea del cuatro de marzo del mismo año. En el expediente y de la consulta realizada en Internet el día 29 de octubre de 2018 no consta que la citada resolución del Instituto Estatal haya sido impugnada ante algún tribunal.

⁴⁵ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.**

"**Artículo 40 Bis.** El presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes: ...

"II. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que resulten necesarias."

⁴⁶ Del expediente principal, fojas 137 a 149.

⁴⁷ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca**

"**Artículo 98 Bis.** La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

fracciones I y VI de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.⁴⁸ Además, acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento como consejero jurídico⁴⁹ que le fue expedido el quince de junio de dos mil diecisiete por el gobernador del Estado, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

Por último, El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca fue representado por Luis Miguel Santibañez Suárez en su carácter de secretario Ejecutivo del Instituto. Sin embargo, no se le reconoce legitimación pasiva en esta controversia constitucional debido a que no se encuentra previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General⁵⁰

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

⁴⁸ **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 49.** La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la Gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte.

Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde;

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte."

⁴⁹ Foja 177 del expediente en que se actúa.

⁵⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"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, 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;

como uno de los sujetos que cuentan con legitimación pasiva en una controversia constitucional. Mismas consideraciones se esgrimieron en los recursos de reclamación 76/2016-CA derivado de la controversia constitucional 89/2016⁵¹ y 1/2018-CA derivado de la controversia constitucional 270/2017,⁵² en las que se determinó que el Instituto Electoral Local no cuenta con legitimación pasiva en las controversias constitucionales. Por tanto, se sobresee en la controversia constitucional respecto de este.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca hizo valer como causa de improcedencia la inexistencia de los actos que le fueron atribuidos, la cual se resolvió en el considerando segundo de la presente ejecutoria.

Por su parte, el Poder Ejecutivo hizo valer la causa de improcedencia referente a que el promovente carece de la representación del Municipio actor. Debe desestimarse dicha causa de improcedencia de conformidad con el considerando cuarto.

Asimismo, argumentó que se actualiza la causa de sobreseimiento relativa a la inexistencia de la orden verbal o escrita del secretario de Gobernación al secretario de Finanzas por la que se retuvieron las participaciones y aportaciones federales correspondientes al Municipio. Se desestima dicho argumento debido a que tal cuestión corresponde al fondo del asunto, pues la retención de recursos es una posible violación a la autonomía municipal y determinar su existencia implica un análisis de si los fondos de aportaciones

"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) (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"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. ..."

⁵¹ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil diecisiete por mayoría de seis votos.

⁵² Resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte en la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil diecisiete por mayoría de tres votos.

y participaciones se han entregado en tiempo, por conducto de las personas legalmente facultadas y a través de los medios autorizados.

Posteriormente, sostuvo que se actualiza la causa de improcedencia de inexistencia de los actos impugnados en lo que toca a la suspensión y/o retención de la entrega de los recursos económicos provenientes del presupuesto de egresos de la Federación, ya que del expediente se desprende que la Secretaría de Finanzas Local ha ministrado los recursos correspondientes al Municipio actor. Esta causa de improcedencia debe desestimarse, pues el análisis de la existencia de los actos omisivos debe realizarse en el estudio de fondo. Resulta aplicable el criterio P./J. 92/99 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁵³ La misma consideración se hizo valer en la controversia constitucional 162/2016.⁵⁴

Asimismo adujo que lo que pretende el Municipio actor con su demanda es evitar que se inicie o continúe el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento que representa o la revocación de mandato de los concejales electos y no reclamar que se hayan dejado de ministrar los recursos federales. Se desestima el argumento del Poder Ejecutivo Local pues no constituye una causa de improcedencia prevista en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

También consideró que se actualiza la causal de improcedencia relativa a la omisión de formular los conceptos de invalidez respecto del acto impugnado consistente en la retención o suspensión de la entrega de los recursos reclamados. Sin embargo, del estudio de la demanda se desprende que el Municipio sí hizo valer conceptos de invalidez en contra de la retención de los referidos recursos; por tanto, se desestima dicha causa de improcedencia.

Asimismo, afirmó que debe sobreseerse en la controversia constitucional, pues se actualiza la causa de improcedencia referente a la inexistencia de los actos impugnados en tanto que el secretario de Finanzas del Poder Ejecutivo ha ministrado los recursos que le corresponden al Municipio actor.

⁵³ Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

⁵⁴ Resuelta por la Primera Sala en la sesión celebrada el once de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos.

Se desestima la causa de improcedencia debido a que la determinación de si se invadió o no la autonomía municipal involucra un análisis del fondo del asunto que no corresponde realizar en este apartado. Sirve de apoyo la tesis número P/J. 92/99 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". La misma consideración se hizo en el estudio de causas de improcedencia de la controversia constitucional 166/2017.⁵⁵

Por último, aduce que debe sobreseerse respecto del acto impugnado en el primer concepto de invalidez de la demanda consistente en "... las inminentes determinaciones señaladas (de retener los montos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33, fondos III y IV del Poder Ejecutivo y el Instituto Estatal Electoral al secretario de Finanzas) y que tomarán las autoridades responsables en días próximos, sin que medien los procedimientos legales respectivos ...", ya que se actualiza la causal de improcedencia por inexistencia de los actos impugnados, pues se trata de un acto futuro e incierto cuya realización no es inminente. Se desestima dicha causa de sobreseimiento, porque se encuentra íntimamente relacionada con la existencia de las omisiones cuya invalidez se reclama, lo cual corresponde al estudio del fondo del asunto. La misma consideración se esgrimió en la controversia constitucional 46/2015⁵⁶ en el estudio de causas de improcedencia.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. De conformidad con lo precisado en el considerando segundo, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca ha incurrido en la omisión de entregar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor de los Ramos Generales 28 (Fondo General de Participaciones) y 33, Fondos III y IV (Fondos FISMDF y FORTAMUNDF) del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución General en lo relativo al tema de la hacienda municipal⁵⁷ y ha sostenido

⁵⁵ Resuelta por la Primera Sala en la sesión celebrada el once de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos.

⁵⁶ Resuelta por la Primera Sala en la sesión celebrada el primero de marzo de dos mil diecisiete por unanimidad de cinco votos.

⁵⁷ Pueden consultarse los precedentes controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en la sesión celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil cuatro; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en la sesión celebrada el dieciocho de enero de dos mil cinco; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de cinco votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de dos de junio de dos

que la fracción IV establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En el artículo 115, fracción IV de la Constitución se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del constituyente permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."⁵⁸

En el aspecto que nos ocupa se ha señalado esencialmente lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

mil diez; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 Paquete de Sonora), falladas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el veintiséis de septiembre de dos mil doce por unanimidad de cinco votos.

⁵⁸ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.⁵⁹ Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.⁶⁰

Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,⁶¹ el cual consiste básicamente en que los Muni-

⁵⁹ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

⁶⁰ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

⁶¹ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

cipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

Asimismo, el artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora está obligado a pagar intereses.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal⁶² establece en sus artículos 3o. y 6o. respecto de las participaciones federales, lo siguiente:

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

⁶² **Ley de Coordinación Fiscal**

"**Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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. ..."

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3o. de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.⁶³

Por otro lado, el artículo 32 de la normativa en cita dispone que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se enterará mensualmente a los Municipios por conducto de las entidades de manera ágil y directa, sin más limitaciones o restricciones –incluso de carácter administrativo– que las previstas en el artículo 33 de dicha legislación.⁶⁴

⁶³ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

⁶⁴ En síntesis, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé las reglas de etiquetado de los recursos atinentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Administrativamente, dispone que los Municipios y demarcaciones del Distrito Federal deberán hacer del conocimiento

De lo anterior, se observa que la Ley de Coordinación Fiscal establece una regla general de inmediatez que rige el entero de los recursos federales participables a los Municipios, en el sentido de que si bien deben ser entregados por conducto de los Gobiernos Estatales, no pueden estar sujetos a condicionamiento alguno.

De esta manera resulta que tanto las participaciones como las aportaciones federales que corresponden a los Municipios en términos del Sistema de Coordinación Fiscal deben ser entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.⁶⁵

Ahora bien, en cumplimiento a lo previsto en los artículos 6o., párrafo cuarto, 35, tercer párrafo y 36, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal,⁶⁶ el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca emitió los siguientes acuerdos:

de sus habitantes los montos recibidos, promover la participación de las comunidades beneficiadas, informar a los habitantes sobre el avance del ejercicio de los recursos, proporcionar información a la Secretaría de Desarrollo Social, procurar que las obras realizadas sean compatibles con la preservación del medio ambiente y publicar en su página oficial las obras financiadas con los recursos del Fondo.

⁶⁵ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), cuyos título y subtítulo son los siguientes: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620»

⁶⁶ **Ley de Coordinación Fiscal**

"**Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento. ...

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ..."

"**Artículo 35.** Las entidades distribuirán entre los Municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. ..."

"Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de las Participaciones Fiscales Federales, así como el calendario para su entrega a los Municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2018",⁶⁷ publicado en el Periódico Oficial de Oaxaca el veintisiete de enero de dos mil dieciocho, en el que se observa la calendarización en la entrega de los recursos municipales como sigue:

Fondo General de Participaciones		
Mes	Primera Entrega (FFM y FMP)	Segunda Entrega (FFM, FMP, FOCO y FOGADI)
Enero	15	31
Febrero	15	28
Marzo	15	28
Abril	13	30
Mayo	15	31
Junio	15	29
Julio	13	31
Agosto	15	31
Septiembre	14	28
Octubre	15	31

"Las entidades, con base en lo previsto en los párrafos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento. ..."

"**Artículo 36.** El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue: ...

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

⁶⁷ Visible en la página de Internet:

<http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2018-1-27>

Noviembre	15	30
Diciembre	14	28

Así como el "Acuerdo por el que se realiza la Distribución de los Recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2018",⁶⁸ publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho. El punto duodécimo establece que la entrega de los montos precisados en el punto undécimo que corresponden al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, se sujetarán al calendario determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en acuerdo publicado el veinte de diciembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación y que es el siguiente:

Mes	FIS MDF	FORTAMUNDF
Enero	1 de febrero	1 de febrero
Febrero	1 de marzo	1 de marzo
Marzo	2 de abril	2 de abril
Abril	2 de mayo	2 de mayo
Mayo	1 de junio	1 de junio
Junio	2 de julio	2 de julio
Julio	1 de agosto	1 de agosto
Agosto	3 de septiembre	3 de septiembre
Septiembre	1 de octubre	1 de octubre
Octubre	5 de noviembre	5 de noviembre
Noviembre		3 de diciembre
Diciembre		17 de diciembre

Ahora bien, el Poder Ejecutivo al momento de contestar la demanda manifestó que la alegada retención no existía, en virtud de que ya había minis-

⁶⁸ Visible en la página de Internet:

<http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2018-1-31>

trado los recursos pertenecientes al Municipio actor de los Ramos Generales 28 y 33 Fondos III y IV del presupuesto de egresos de la Federación correspondientes al periodo que corre de la segunda quincena de enero de dos mil dieciocho al dieciséis de marzo del mismo año, para lo cual anexó las constancias de entrega:

Número de foja ⁶⁹	Ramo general	Monto	Número de clave ordenada ⁷⁰	Fecha de pago
180	28	\$88,267.00	0592677741	17 de abril de 2018.
181	28	\$88,267.00	0592677741	17 de abril de 2018.
182	28	\$88,267.00	0592677741	17 de abril de 2018.
183	28	\$88,267.00	0592677741	17 de abril de 2018.
188	28	\$24,918.00	0592677741	17 de abril de 2018.
189	28	\$24,918.00	0592677741	17 de abril de 2018.
190	28	\$24,918.00	0592677741	17 de abril de 2018.
191	28	\$24,918.00	0592677741	17 de abril de 2018.
195	28	\$3,640.00	0592677741	17 de abril de 2018.
196	28	\$3,910.00	0592677741	17 de abril de 2018.
199	28	\$7,323.00	0592677741	17 de abril de 2018.
200	28	\$7,588.00	0592677741	17 de abril de 2018.
203	33, Fondo III	\$582,242.00	0592677750	17 de abril de 2018
204	33, Fondo III	\$582,242.00	0592677750	17 de abril de 2018

⁶⁹ Número de foja del expediente principal.

⁷⁰ A fojas 224 a 228 del expediente principal obra el Acta de Acuerdo de Cabildo del Municipio de San Jorge Nuchita en el que autorizó a la Secretaría de Finanzas para que realice el pago por conceptos del Ramo General 28 en la cuenta de número 0592677741, del Ramo General 33, fondo III en la cuenta de número 0592677750 y del Ramo General 33, fondo IV en la cuenta de número 0592677769.

207	33, Fondo IV	\$140,310.00	0592677769	17 de abril de 2018
208	33, Fondo IV	\$140,310.00	0592677769	17 de abril de 2018

De lo anterior se aprecia que al momento en el que el Municipio actor precisó las fechas de las retenciones (dieciséis de marzo de dos mil dieciocho), sí existía **una omisión** por parte del Gobierno del Estado de Oaxaca respecto de la entrega de los recursos pertenecientes al Municipio actor de los meses de enero y febrero de dos mil dieciocho, correspondiente a los recursos pertenecientes al Ramo General 33, Fondos III y IV, y de la segunda quincena de enero a la primera quincena de marzo de dos mil dieciocho respecto del Ramo General 28.⁷¹ No obstante, de los comprobantes de las transferencias electrónicas ofrecidas por el poder demandado⁷² se advierte que el Ejecutivo Local subsanó tal omisión dado que realizó los pagos correspondientes; sin embargo, **dicha entrega fue extemporánea.**

Ahora bien, en el contexto del sistema financiero municipal debe tomarse en cuenta que cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Por ello la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual quien causa un daño está obligado a repararlo, y la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se

⁷¹ De conformidad con los calendarios de pago insertos en las fojas 40 y 41 de la presente ejecutoria, a la fecha (dieciséis de marzo de dos mil dieciocho) en la que el Municipio actor desahogó el requerimiento formulado mediante proveído de uno de marzo de dos mil dieciocho únicamente eran exigibles los pagos correspondientes a la segunda quincena de enero, primera quincena de febrero, segunda quincena de febrero y primera quincena de marzo del Ramo General 28 y los pagos de los meses de enero y febrero de dos mil dieciocho de los recursos del Ramo General 33, Fondos III y IV.

⁷² Del expediente principal, fojas 179 a 211.

traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible.

Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁷³ de la cual derivó la jurisprudencia P/J. 46/2004 de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."⁷⁴

Ahora, cabe destacar que el Municipio actor no amplió su demanda respecto del informe y pruebas de pago que rindió el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. De tal forma, no cumplió con su carga procesal de desvirtuar los pagos que le fueron realizados o, en su caso, alegar cualquier defecto del cual pudieran adolecer, razón por la cual, atendiendo a las cargas procesales y probatorias descritas con anterioridad, no desvirtuó la validez de tales pagos ni la completitud de los pagos realizados.

De un contraste entre la calendarización prevista en los acuerdos de referencia y los comprobantes de pago que obran en autos, se advierte que el

⁷³ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁷⁴ Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

Municipio actor recibió pagos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33, Fondos III y IV del presupuesto de egresos de la Federación de forma tardía. En ese sentido se concluye que si bien ya no subsiste la omisión en la entrega de los recursos federales al Municipio actor, dichos recursos no se entregaron de manera oportuna, pues los depósitos realizados por el Ejecutivo del Estado de Oaxaca son del diecisiete de abril de dos mil dieciocho.

Similares consideraciones se esgrimieron al resolver la controversia constitucional 166/2017 resuelta por esta Primera Sala en la sesión celebrada el once de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos.

OCTAVO.—Efectos. De conformidad con lo que establece el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal,⁷⁵ el poder demandado deberá pagar al Municipio actor en un plazo de quince días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia los intereses que se hayan generado por la falta de entrega aludida. Éstos deberán contabilizarse aplicando la tasa de recargos

⁷⁵ **Ley de Coordinación Fiscal**

"**Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las Legislativas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Los intereses de referencia deberán calcularse a partir del día siguiente en el que se debieron haber pagado los recursos de conformidad con el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de las Participaciones Fiscales Federales, así como el calendario para su entrega a los Municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2018" publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciocho y el "Acuerdo por el que se realiza la Distribución de los Recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2018", publicado el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho hasta la fecha en que el Poder Ejecutivo Estatal hizo el pago.

Similares consideraciones se esgrimieron al resolver la controversia constitucional 166/2017 resuelta por esta Primera Sala en la sesión celebrada el once de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos señalados en el considerando segundo de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se sobresee respecto del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca en los términos del considerando quinto de esta ejecutoria.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca deberá actuar en términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (LA ORDEN VERBAL O ESCRITA PARA RETENER EL PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE SER DESESTIMADA.

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO MUNICIPAL DE PARTICIPACIONES (FMP) Y DEL FONDO DE FOMEN-

TO MUNICIPAL (FFM) AL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA].**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE QUINCE DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 262/2017. MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, ESTADO DE OAXACA. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: DANIEL ÁLVAREZ TOLEDO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **cinco de septiembre de dos mil dieciocho**.

Sentencia

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 262/2017, promovida por el Municipio de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca, en contra de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda**. Mediante escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, **Orlando Hernández González**, quien se ostentó como síndico municipal del Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de dicho Estado, reclamando "... *la orden verbal o por escrito, girada a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, para retener las participaciones federales correspondientes a los Ramos 28 y 33 fondos III y IV, así como demás recursos públicos que le corresponden al Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, mismas que han dejado de ministrarse en este mes de septiembre del ejercicio fiscal dos mil diecisiete ...*"

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente refirió, en esencia, lo siguiente:

i. El acto impugnado es contrario al orden constitucional debido a que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, a través de la Secretaría de Finanzas, ha retenido las ministraciones periódicas de los recursos públicos que le corresponden al Ayuntamiento accionante, respecto al Ramo 28, consistente en las participaciones e incentivos económicos a que tiene derecho; que dicha omisión vulnera la esfera de competencias, facultades y atribuciones señaladas en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, en relación con los artículos 1o., 2o., 6o. y demás relativos de la Ley de Coordinación Fiscal.

ii. En la controversia constitucional es posible analizar todo tipo de violaciones a la Constitución, sean directas o indirectas; en este sentido, sostiene que en el caso se está frente a una serie de actos de autoridad que carecen de una adecuada fundamentación y motivación; en particular, el acto demandado carece de tales requisitos, al tratarse de una orden que no tiene sustento alguno dentro del orden constitucional, por no apoyarse en ningún precepto legal.

TERCERO.—**Admisión de la controversia constitucional.** Por acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 262/2017, y designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, como instructora del procedimiento.

Mediante proveído de la misma fecha, la Ministra instructora **admitió** la demanda de controversia constitucional y ordenó emplazar a la autoridad demandada para que formulara la contestación respectiva; por último, ordenó integrar el cuaderno relativo al incidente de suspensión solicitado por la parte actora.

CUARTO.—**Contestación a la demanda.** El cinco de diciembre de dos mil diecisiete, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, a través del consejero jurídico del Gobierno de dicha entidad federativa, dio **contestación** a la demanda, argumentando lo siguiente:

a. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en primer lugar, porque no existe el acto materia de la controversia; y, en segundo lugar, porque el C. Orlando Hernández González, persona que promovió esta controversia constitucional, carece de legitimación para hacerlo en representación del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca.

b. En cuanto a este último punto, el representante del Ejecutivo Estatal establece que la controversia constitucional fue suscrita por Orlando Hernández González, pretendiendo ostentarse con el carácter de síndico municipal de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca; sin embargo, de acuerdo con las actas de asamblea general comunitaria celebradas en dicha municipalidad los días veintitrés de julio y seis de agosto, ambos de dos mil diecisiete, se decidió la terminación anticipada de mandato de las autoridades en funciones y se eligieron nuevas autoridades para el periodo que resta de dos mil diecisiete a dos mil diecinueve, en el que el Ayuntamiento electo quedó conformado de la siguiente manera:

Cargo	Propietario	Suplente
Presidente municipal	Olegario Luis Benítez	Porfirio Martínez Antonio
Síndico municipal	Prócoro López Niño	Imelda Aguilar Ruiz
Regidor de Hacienda	Joel Vásquez Antonio	Gabriel Pérez Vázquez
Regidor de Obras	Lucila Velasco Morales	Petra González Martínez
Regidor de Educación	Fausta Matías Galán	Belinda Elizabeth Ruiz Pérez
Regidora de Salud	Martha Alicia Mendoza Pérez	Angélica Vásquez Márquez

c. Así, considera que el ciudadano Orlando Hernández González carece de legitimación para instar esta controversia constitucional, puesto que la asamblea general comunitaria celebrada en el Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, se designaron los cargos públicos en atención al artículo 43, fracción XXXIV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en donde se advierte que el cargo de síndico municipal fue conferido a Prócoro López Niño; en consecuencia, el primero de los citados no ostenta la representación del Municipio, en términos del artículo 71, fracción I, de la citada ley.

d. En cuanto a la inexistencia del acto combatido (primer motivo de improcedencia que invoca), el representante del Ejecutivo Estatal aduce que debe sobreseerse en esta controversia constitucional, en atención a que *no existe ninguna orden verbal* para suspender la entrega de participaciones económicas, estatales y federales, que le corresponden al Municipio actor, específicamente los recursos pertenecientes a los Ramos 28 y 33 fondos III y IV del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que los mismos se encuentran

debidamente etiquetados para fines específicos, por lo que la ministración de dichos recursos será a través de la persona que se encuentre facultado para ello, es decir, que cumpla con los requisitos previstos en los artículos 8, 8-A y 8-B de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

e. Según el Ejecutivo Estatal, la inexistencia del acto demandado se acredita con las documentales que ofrece en este juicio, en particular, con los acuses de recibo de las transferencias electrónicas interbancarias de los pagos realizados por parte de la Secretaría de Finanzas al Municipio actor; de ahí que *–dice–* esta Suprema Corte deba sobreseer por inexistencia del acto demandado.

f. En otro aspecto, la autoridad demandada solicita se sobresea en esta controversia constitucional, en virtud de que el Ejecutivo Federal en ningún momento ha invadido la esfera de facultades del Municipio actor, pues en todo momento ha cumplido con la entrega de recursos que corresponden al Municipio actor.

g. Finalmente, en cuanto al fondo del asunto, manifiesta que no le asiste razón al Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, por dos razones: porque no existe una orden verbal o escrita de no entregarle los recursos que le corresponde y que, por el contrario, la Secretaría de Finanzas de dicha entidad federativa ha hecho la puntual entrega de los recursos correspondientes. Para sustentar su manifestación, anexó diversas pruebas documentales con las que, asegura, se acredita lo anterior.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** El procedimiento en la controversia constitucional fue debidamente sustanciado, por lo que a partir de las nueve horas con treinta minutos del ocho de febrero de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, en la que, en términos del artículo 34 de dicho ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se admitieron las diversas pruebas documentales que en copia simple y certificada, exhibieron las partes, habiéndose abierto el periodo de alegatos *sin que ninguna de las partes* hiciera ejercicio de tal derecho; y se puso el expediente en estado de resolución.

SEXTO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente, mediante proveído de veintiséis de junio de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de su adscripción para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **legalmente** competente para conocer de la presente

controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la ley reglamentaria de las fracciones I y II, de dicho precepto; 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como con el punto tercero, en relación con el punto segundo, fracción I, ambos del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca y el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en la cual se impugna la invalidez de diversos actos y omisiones.

SEGUNDO.—**Precisión y existencia de los actos impugnados.** Del análisis integral tanto de la demanda como del resto de las constancias que obran en el expediente, se aprecia que la *cuestión efectivamente planteada*¹ por el Municipio actor, se contienen en los siguientes actos:

a) La orden verbal o por escrito, girada por el Gobierno del Estado de Oaxaca, a la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa, para retener las participaciones federales de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, que corresponden al Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca.

b) La omisión total de la entrega de las participaciones federales de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, que corresponden al Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca, **únicamente por el mes de septiembre de dos mil diecisiete.**

A. Primer acto. Por cuanto hace al primer acto, consistente en la "*orden verbal o por escrito, girada por el Gobierno del Estado de Oaxaca, a la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa, para retener las participaciones federales de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, que corresponden al Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca*", se advierte que al contestar la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca negó en forma genérica la existencia de los actos atribuidos a dicha autoridad.

Resulta importante destacar que se trata de actos de naturaleza positiva; es decir, que entrañan un actuar por parte de la autoridad (no así una

¹ Sobre las reglas que se deben atender para la fijación de los actos impugnados en la controversia constitucional, véase la jurisprudencia P./J. 98/2009, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

omisión); luego, ante la negativa de la autoridad en cuanto a la existencia de la orden verbal o escrita reclamada, la carga de la prueba se revierte al accionante y, por tanto, es precisamente éste quien debe probar la existencia de la orden verbal o escrita impugnada a través de los diversos medios de prueba que tiene a su alcance.

Lo anterior, en términos de los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia, que establece que el actor está obligado a probar los hechos constitutivos de su acción, salvo cuando exista una negación que contenga una afirmación implícita, se desconozca la presunción a favor del contrario o su capacidad jurídica.²

En este orden, si en esta parte de la controversia constitucional el acto impugnado es de carácter positivo y su existencia fue negada por la autoridad a quien se le imputa, entonces *–a efecto de entablar la litis–*, corresponde al accionante demostrar la existencia de ese actuar positivo mediante los diversos medios de prueba a su alcance, pues con ello se evita imponer una carga probatoria desproporcional, excesiva o imposible a quien negó su existencia, como lo sería demostrar un hecho o acto negativo.

En el caso, las pruebas exhibidas por el Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, son las siguientes:

- Copia certificada del acta de sesión solemne de instalación y toma de protesta de ley de los Integrantes del H. Ayuntamiento Constitucional de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, trienio 2017–2019.³
- Copia certificada de la credencial emitida por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, a favor de Mariano Martínez Mendoza, como presidente municipal de San Raymundo Jalpan, Oaxaca.⁴
- Copia certificada del acta de sesión extraordinaria para asignación de regidurías e integración de comisiones del H. Ayuntamiento Constitucional

² "Artículo 81. El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones."

"Artículo 82. El que niega sólo está obligado a probar: I. Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho; II. Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante, y III. Cuando se desconozca la capacidad."

³ Fojas 11 a 14 de este expediente.

⁴ Foja 15, ídem.

de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, trienio 2017–2019, de donde se advierte, entre otros nombramientos, que el ciudadano Orlando Hernández González tomó protesta del cargo de síndico municipal.⁵

Del contenido de las pruebas precisadas no se advierte la existencia de alguna orden, de manera verbal o escrita, emitida por el titular del Poder Ejecutivo en el Estado de Oaxaca, a través de las cuales se ordene la retención de las participaciones a que hace referencia el Municipio accionante; por lo que es evidente que la parte actora no satisfizo la carga procesal que tenía a consecuencia de la negativa en cuanto a la existencia de tales órdenes por parte de la autoridad precisada.

Consecuentemente, debe estimarse inexistente el acto atribuido al gobernador del Estado de Oaxaca, consistente en las órdenes verbales o escritas que *supuestamente* fueron giradas a la Secretaría de Finanzas para retener las participaciones federales correspondientes; por tanto, procede *sobreseer* en esta parte de la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.⁶

B. Segundo acto. Tanto las participaciones como las aportaciones federales que corresponden a los Municipios, en términos del sistema de coordinación fiscal deben ser entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.⁷

Así, en cumplimiento a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca emitió el "Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de las Participaciones Federales, así como el Calendario para la entrega de Participaciones Federales a los Municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2017",⁸ de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el ocho de febrero de dos mil diecisiete. Del capítulo segundo del referido acuerdo se observa la calendarización en la entrega de los recursos municipales como sigue:⁹

⁵ Fojas 16 a 19, *Ibíd.*

⁶ (sic)

⁷ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES.", «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620».

⁸ Véase: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2017-2-8>

⁹ Nota: **FFM** (Fondo de Fomento Municipal); **FMP** (Fondo Municipal de Participaciones); **Foco** (Fondo de Compensación); **Fogadi** (Fondo Municipal del impuesto a las ventas finales de gasolina y diésel).

Mes	Participaciones	
	Primera entrega (FFM y FMP)	Segunda entrega** (FFM, FMP, Foco y Fogadi)
Enero	13	31
Febrero	15	28
Marzo	15	31
Abril	14	28
Mayo	15	31
Junio	15	30
Julio	14	31
Agosto	15	31
Septiembre	15	29
Octubre	13	31
Noviembre	15	30
Diciembre	15	29

I. Acto existente. En este sentido, es cierto *únicamente* el acto impugnado consistente en la omisión de entrega de participaciones federales por lo que hace a la primera quincena del mes de septiembre de dos mil diecisiete, en lo que se refiere a los rubros del Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y del Fondo de Fomento Municipal (FFM); lo anterior, porque el Estado de Oaxaca se encontraba obligado a efectuar la entrega con anterioridad a la presentación de la demanda (**25 de septiembre de 2017**); es decir, conforme al calendario que precede, la entrega de participaciones, por dichos rubros, debió realizarse el **15 de septiembre de 2017**; no obstante ello, como se demostrará en el estudio de fondo, la autoridad respectiva omitió su entrega en la fecha indicada.

II. Actos inexistentes. Ahora bien, a la fecha de presentación de la demanda –**25 de septiembre de 2017**–, era inexistente la obligación de entrega de participaciones federales de los rubros del Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y del Fondo de Fomento Municipal (FFM), por lo que hace a la segunda quincena de septiembre de dos mil diecisiete, pues, de acuerdo

con el propio calendario, los recursos deberían entregarse hasta el **29 de septiembre de 2017**; por tanto, debe sobreseerse en esta parte de la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰

Por otra parte, conforme al calendario ya visto, a la fecha de presentación de la demanda –25 de septiembre de 2017– era inexistente la obligación de entrega de participaciones federales por los rubros de Fondo de Compensación (Foco) y Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas de Gasolina y Diésel (Fogadi), en lo que correspondía al mes de septiembre de dos mil diecisiete, pues éste se debió entregar el 27 de septiembre de 2017; por tanto, debe sobreseerse de esta parte de la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹

Finalmente, los actos consistentes en la omisión de entrega de las aportaciones federales por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por el mes de septiembre de dos mil diecisiete, también son inexistentes.

Lo anterior, porque si bien la entidad federativa tiene la obligación de efectuar la entrega de la cantidad correspondiente a la aportación federal, sucede que al día de la presentación de la demanda –25 de septiembre de 2017–, la obligación de pago aún no surgía, pues en ambos casos dicha obligación se concretó el **2 de octubre de 2017**, de conformidad con el calendario que enseguida se verá.

En efecto, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, emitió el "Acuerdo por el que se realizará la Distribu-

¹⁰ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"I. y II. ...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y,

"IV. ..."

¹¹ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"I. y II. ...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

"IV. ..."

ción de los Recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2017^{11, 12} publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiocho de enero de dos mil diecisiete. En cuyo punto undécimo indica que la entrega de los montos precisados en el citado acuerdo corresponden al ejercicio fiscal 2017, se sujetarán al calendario determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en acuerdo publicado el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, y que es el siguiente:

Mes	1/FISMDF	2/FORTAMUNDF
Enero	2 de febrero	2 de febrero
Febrero	1 de marzo	1 de marzo
Marzo	3 de abril	3 de abril
Abril	2 de mayo	2 de mayo
Mayo	1 de junio	1 de junio
Junio	3 de julio	3 de julio
Julio	1 de agosto	1 de agosto
Agosto	1 de septiembre	1 de septiembre
Septiembre	2 de octubre	2 de octubre
Octubre	3 de noviembre	3 de noviembre
Noviembre		1 de diciembre
Diciembre		de diciembre

TERCERO.—**Oportunidad.** El acto impugnado que subsiste es *única*mente el relativo a la omisión en el pago de los recursos –aportaciones y participaciones federales– que le correspondían al Municipio actor, por la primera quincena del mes de septiembre de dos mil diecisiete, en lo que se refiere a los recursos por Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y Fondo de Fomento Municipal (FFM).

¹² Véase: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/?dia=28&mes=1&ano=2017>

En el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, no se establece un plazo específico para la presentación de la controversia constitucional respecto de omisiones; no obstante, esta Suprema Corte ha considerado que en este tipo de asuntos, se crea una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión; por lo que dicha situación se genera día a día, ocasionando consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma, lo que lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.

Por esta razón, debe estimarse como oportuna la presentación de la demanda, de conformidad con la jurisprudencia P/J. 43/2003, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

CUARTO.—Legitimación activa. De conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹³ tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, que podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Orlando Hernández González, quien en la fecha de la presentación de la demanda que originó este expediente, tenía el cargo de síndico municipal del Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca, lo cual acreditó con la copia certificada del acta de sesión solemne de Cabildo de diecisiete de enero de dos mil diecisiete, donde dicho ciudadano tomó protesta como concejal del citado Ayuntamiento por el trienio 2017-2019, así como con el acta de sesión extraordinaria de Cabildo de la misma fecha, en donde fue asignado en el cargo de síndico municipal, el cual protestó en esa misma data.¹⁴

El artículo 71, fracción I, de la Ley de Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca dispone lo siguiente:

¹³ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"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."

¹⁴ Fojas 11 a 19 del expediente.

"Artículo 71. 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."

De lo anterior, se desprende que corresponde a los síndicos municipales la representación jurídica del Municipio; además, es uno de los órganos contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, en el caso se advierte que el promovente cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional.

I. Análisis de la causal de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. En relación con la legitimidad de la persona que, con el carácter de síndico único, promovió la demanda en representación del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, la autoridad demandada sostiene que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional, por actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

En su concepto, Orlando Hernández González, persona que promovió esta controversia constitucional, carece de legitimación para hacerlo en representación del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, dado que en la fecha de la presentación de la demanda (25 de septiembre de 2017), el citado ciudadano ya no ostentaba el cargo de síndico municipal.

Lo plantea de esa forma, pues, *dice*, acorde con las actas de asamblea general comunitaria celebradas en aquella municipalidad los días veintitrés de julio y seis de agosto, ambos de dos mil diecisiete, en dicho Municipio se decidió la terminación anticipada del mandato de las autoridades en funciones conformadas, entre otros, por Mariano Martínez Mendoza y Orlando Hernández González, presidente y síndico municipal, respectivamente; y en la celebración de dichas asambleas, se eligieron nuevas autoridades para el periodo que resta de dos mil diecisiete a dos mil diecinueve, en el que el Ayuntamiento electo se conformó con los señores Olegario Luis Benítez y Prócoro López Niño, presidente y síndico municipales de San Raymundo Jalpa Oaxaca, y otras personas más.

Por tales motivos, asegura que el señor Orlando Hernández González, en la fecha de la presentación de la demanda de controversia constitucio-

nal, no tenía el cargo de síndico del Ayuntamiento actor y, por razón de ello, tampoco tenía legitimación para accionar este juicio como representante de aquel Municipio.

No asiste razón al consejero jurídico del Estado de Oaxaca. Para justificar la actualización de la causal de improcedencia, el representante de la autoridad demandada exhibió copia certificada de lo siguiente:

Acta de sesión solemne de instalación y toma de protesta de ley de los integrantes del honorable Ayuntamiento Constitucional de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, trienio 2017 – 2019. De dicho documento se advierte que a partir de las nueve horas del primero de octubre de dos mil diecisiete, se reunieron en el Palacio Municipal de dicho Ayuntamiento, para la toma de protesta de los concejales electos, para el trienio dos mil diecisiete a dos mil diecinueve.

Según el contenido de dicho documento, ello sucedió así, por haberse ordenado en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitido dentro del expediente IEEP-CO-CG-SIN-17/2017, en el cual, mediante sesión especial celebrada el 30 de septiembre de 2017, que calificó la asamblea de fecha 6 de agosto de 2017, fueron elegidos como nuevas autoridades de dicho Municipio, los ciudadanos Olegario Luis Benítez, Prócoro López Niño, Joel Vázquez Antonio, Lucila Velasco Morales, Martha Alicia Mendoza Pérez y Fausta Matías Galán, integrantes del Cabildo.

En dicho documento se aprecia, *también*, que los ciudadanos de referencia tomaron protesta, el primero como presidente municipal, y los restantes como concejales electos, declarando a partir del primero de octubre de dos mil diecisiete, la instalación del "Honorable Ayuntamiento Constitucional del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, que estará en función a partir de esta fecha y hasta el treinta uno de diciembre de dos mil diecinueve"¹⁵

b. Primera acta de sesión extraordinaria para asignación de sindicatura y regidurías e integración de comisiones del honorable Ayuntamiento Constitucional de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, trienio 2017-2019. De dicho documento se advierte que el primero de octubre de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de los integrantes del Cabildo, el ciudadano Prócoro López Niño fue nombrado como síndico municipal y, además,

¹⁵ Fojas 86 a 91 del expediente.

integrante de la Comisión de Hacienda junto con el actual presidente municipal, el ciudadano Olegario Luiz Benítez, y el señor Joel Vásquez Antonio.¹⁶

Ahora bien, de las constancias que obran en autos, en particular de lo aducido por el accionante en la demanda, de sus anexos presentados, y de las pruebas antes resumidas, se puede obtener el siguiente cuadro fáctico:

El ciudadano Orlando Hernández González asumió el cargo de síndico municipal el diecisiete de enero de dos mil diecisiete.

2. Dicho cargo le fue revocado por decisión de la asamblea general comunitaria celebrada en el Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, el seis de agosto de dos mil diecisiete.

3. El ciudadano Orlando Hernández González, ostentándose como síndico municipal, promovió este medio de control constitucional el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete.

4. En sesión de treinta de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, dentro del expediente IEEPCO-CG-SIN-17/2017, calificó la asamblea de fecha 6 de agosto de 2017, en el cual salieron electos las nuevas autoridades de dicho Municipio, entre ellos, los ciudadanos Olegario Luis Benítez y Prócoro López Niño, actuales presidente y síndico municipales.

5. En cumplimiento a lo anterior, el primero de octubre de dos mil diecisiete, el señor Prócoro López Niño tomó protesta como concejal del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca; y en esa misma fecha, asumió y protestó el cargo de síndico municipal.

Lo expuesto pone de manifiesto que no le asiste razón a la autoridad demandada, al establecer que el ciudadano Orlando Hernández Gómez, en la fecha de la presentación de la demanda (veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete), no ostentaba el cargo de síndico del Ayuntamiento y, por ello, no tenía legitimación para representar al Municipio actor.

Lo anterior, porque si bien a la fecha de la presentación de la demanda (**veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete**), dicho cargo le había sido revocado por consecuencia de la asamblea general comunitaria celebrada en

¹⁶ Fojas 92 a 97 del expediente.

el Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, el seis de agosto de dos mil diecisiete (**seis de agosto de dos mil diecisiete**); lo cierto es que esta última decisión fue calificada válida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, hasta el treinta de septiembre de dos mil diecisiete (**treinta de septiembre dos mil diecisiete**), por lo que la presentación de la demanda de controversia constitucional, por parte del señor Orlando Hernández Gómez, fue realizada cuando su revocamiento aún no había sido calificado por la autoridad electoral correspondiente.

Se explica. El Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, es uno de aquellos que electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas; en ese sentido, el artículo 272.2 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas de esa entidad federativa a la libre determinación y, como una expresión de ésta, la autonomía para decidir libremente sus formas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus sistemas normativos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Por su parte, el artículo 272.4 de la misma ley prevé que el procedimiento electoral dentro de dicho régimen especial, comprende el conjunto de actos realizados por los ciudadanos y las autoridades competentes de los Municipios que se rigen por sus sistemas normativos, para la renovación y prestación de cargos y servicios municipales. Según dicha porción legal, estos actos comprenden desde la preparación de las asambleas electivas o las instancias de toma de decisión, el desarrollo de las mismas o la jornada electoral, según corresponda, y el levantamiento de las actas de resultados.

Por su parte, el artículo 272.5 de la citada ley electoral establece que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca será garante de los derechos reconocidos por los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, 16 y 25, fracción II, apartado A, y demás aplicables de la Constitución Estatal, para el ejercicio efectivo del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y expresada en sus sistemas normativos, y la autonomía para elegir a sus autoridades; así como en el reconocimiento a la diversidad de culturas y sistemas normativos existentes en el Estado.

Siendo así, el artículo 282.2 de la Ley de Instituciones Electorales analizada permite la realización de la terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas y establece que dicha terminación puede abarcar a todos los integrantes de un Ayuntamiento, así como a las autoridades auxiliares municipales; sin embargo, la misma será procedente cuando haya transcurrido

como mínimo la tercera parte de su mandato. La petición de terminación anticipada puede realizarse ante las instancias o autoridades tradicionales del Municipio o comunidad que corresponda, o ante el Tribunal Estatal Electoral.

Para el caso del ejercicio de la jornada electoral, en particular, de la celebración de una asamblea extraordinaria de revocación de nombramiento de las autoridades municipales, el artículo 279 de la Ley de Instituciones Electorales del Estado de Oaxaca establece que en la misma se observarán las disposiciones, procedimientos y mecanismos, definidos en sus sistemas normativos indígenas para el desarrollo de la elección.

Asimismo, que al final de la jornada se deberá elaborar un acta que deberá ser firmada por los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo y que hayan asistido, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente; y finalmente, se contempla la obligación de que los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, hagan llegar al Instituto Estatal el resultado de la elección, a más tardar a los cinco días de su celebración.

Es en función de ello, que el artículo 282 de la ley electoral citada prevé que el Consejo General del Instituto Estatal sesionará con el único objeto de revisar si se cumplieron los siguientes requisitos: a) el apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección; b) que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos; y, c) la debida integración del expediente. A partir de lo anterior, en su caso, el citado **instituto declarará la validez de la elección y expedirá las constancias respectivas de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo.**¹⁷

Este marco legal pone de manifiesto que en el Estado de Oaxaca, los Municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas

¹⁷ "Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca

"Capítulo cuarto

"De la declaración de validez de la elección y la expedición de las constancias de mayoría

"Artículo 281. 1. El Consejo General del Instituto Estatal sesionará con el único objeto de revisar si se cumplieron los siguientes requisitos: a) El apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección; b) Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos; y c) La debida integración del expediente.—2. **En su caso, declarar la validez de la elección y expedir las constancias respectivas de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo.**"

tienen permitido realizar la terminación anticipada del periodo de sus autoridades indígenas y que la misma pueda abarcar a todos los integrantes de un Ayuntamiento, así como a las autoridades auxiliares municipales; este procedimiento encuentra una regulación especial, que culmina con el aviso que se dé al Instituto Estatal Electoral para que sea éste quien, en su caso, declare la validez de la elección y expida las constancias de los concejales electos.

Sobre la base de lo anterior, esta Primera Sala considera que la efectividad del revocamiento del cargo que ostentaba el señor Orlando Hernández González, como síndico municipal y, en consecuencia, la validez del nombramiento de quien lo sustituyó, se concretó hasta el treinta de septiembre de dos mil diecisiete, con la emisión de la declaratoria de validez emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, dentro del expediente IEEPCO-CG-SIN-17/2017.

Luego, si la demanda de controversia constitucional fue presentada con anterioridad a la fecha en que se declaró válido el revocamiento de las autoridades municipales (30 de septiembre de 2017), es evidente que al veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, el señor Orlando Hernández González, aún ostentaba el cargo de síndico municipal; por tanto, en términos del artículo 71, fracción I, de la Ley de Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, contaba con legitimación para accionar este medio de control constitucional en representación del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca.

Adicionalmente, existe constancia en autos que comprueba que fue hasta el primero de octubre de dos mil diecisiete, cuando las nuevas autoridades municipales tomaron protesta del cargo que les fue conferido por consecuencia de la validación, por parte del Instituto Electoral Estatal, de la asamblea extraordinaria celebrada el seis de agosto del mismo año; incluso, fue el propio primero de octubre de dos mil diecisiete, cuando el nuevo presidente municipal declaró *"legalmente la instalación del honorable Ayuntamiento Constitucional del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, que estará en función a partir de esta fecha y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve"*.¹⁸

Por el contrario, no existe prueba que demuestre de manera **fehaciente** –o al menos no la ofreció la autoridad demandada– que, a partir del seis de agosto de dos mil diecisiete, las nuevas autoridades municipales hayan asumido materialmente el cargo que les fue designado.

¹⁸ Véase la foja 88 del expediente.

Por estas razones, *tanto legales como fácticas*, esta Primera Sala considera infundada la causa de improcedencia aducida por el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, pues el ciudadano Orlando Hernández González, en la fecha de la presentación de la demanda de controversia constitucional, aún ostentaba el cargo de síndico municipal de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** De conformidad con los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁹ en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, compareció José Octavio Tinajero Zenil, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno de dicha entidad, personalidad acreditada con la copia certificada de su nombramiento expedido por el gobernador constitucional del Estado el quince de junio de dos mil diecisiete.²⁰

El artículo 49, fracciones I y VI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en relación con el numeral 98 de la Constitución del referido Estado²¹ disponen que corresponde a la Consejería Jurídica represen-

¹⁹ "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."

²⁰ Foja 60 del expediente.

²¹ "Artículo 49. La Consejería jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.—A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte. Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde; ... VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte.

"Artículo 98 Bis. La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.—Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

tar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales en las que éste sea parte; aunado a que es uno de los Poderes contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para intervenir como tal en las controversias constitucionales, y que a dicho Poder se le atribuyen varios de los actos combatidos. En esa medida, tiene legitimación para intervenir en el presente asunto.

SEXTO.—Causales de improcedencia. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de su consejero jurídico, afirma que es improcedente la controversia, porque no existen los actos, ya que en ningún momento ha suspendido o retenido recurso alguno del Municipio actor; que en ningún momento ha invadido la esfera de derechos del Municipio actor en cuanto a la autonomía municipal contemplada en el artículo 115 de la Constitución Federal, y en cuanto a la ministración de los recursos económicos que le corresponden; que es inexistente el acto reclamado, en virtud de que la secretaria de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, ha ministrado de forma puntual y legal por conducto del medio legal autorizado para tal efecto, los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

Dichas aseveraciones deben desestimarse, porque la determinación de si se invadió o no, la esfera de derechos del Municipio actor en cuanto a la autonomía municipal, involucran un análisis del fondo del asunto, mismo que no corresponde realizar en este apartado, tal como lo ha determinado el Pleno de esta Suprema Corte, en la jurisprudencia P/J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²²

No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por la parte demandada, ni advertido de oficio por esta Primera Sala, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

SÉPTIMO.—Estudio. Esta Primera Sala recuerda que el Municipio actor hizo valer dos conceptos de invalidez. El primero se refiere al análisis de la omisión en la que, *dice*, ha incurrido el Gobierno del Estado de Oaxaca, al no realizar la entrega de las participaciones federales de los Ramos 28 y 33, fondo III

²² Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, de contenido: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

y IV, que corresponden al Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca, **únicamente por el mes de septiembre de dos mil diecisiete**; y el segundo está dirigido a la *supuesta* orden verbal o por escrito, girada a la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa, para retener dichas participaciones.

En este orden, esta Primera Sala *únicamente* se ocupará del análisis del primero de los conceptos de invalidez, dado que el segundo se refiere a la orden verbal o por escrito, respecto del cual, la controversia se sobreesió; en la inteligencia de que la litis está delimitada únicamente a la omisión de entrega de participaciones federales por lo que hace a la primera quincena del mes de septiembre de dos mil diecisiete, en lo que se refiere a los recursos relativos al Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y al Fondo de Fomento Municipal (FFM).

I. Estudio del caso

Para analizar la cuestión planteada, se retoman los precedentes que han resuelto tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de hacienda municipal.²³

La fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales; se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

El cumplimiento de los contenidos de dicha fracción del artículo 115 constitucional, garantiza el respeto a la autonomía municipal. Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010,²⁴ de esta Primera Sala, de rubro:

²³ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

²⁴ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

"HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". En particular, para lo que ahora interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.²⁵

d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.²⁶

²⁵ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

²⁶ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²⁷

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,²⁸ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deudora está obligado a pagar intereses.²⁹

²⁷ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La citada disposición del presupuesto de egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del Ramo33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.", «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, marzo de 2005, página 814».

²⁸ Al resolver la controversia constitucional 5/2004, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

²⁹ Al respecto, también se ha sostenido que, no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo, a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

La **Ley de Coordinación Fiscal**³⁰ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:³¹

La Federación deberá entregar las **participaciones** que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

b) Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

³⁰ "Artículo 1o. 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."

³¹ Como precedentes podemos citar el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones federales y aportaciones federales, en dicho paquete de asuntos, se encontraban, entre otras, la controversia constitucional 105/2008, fallada por esta Primera Sala en sesión de 19 de octubre de 2011.

Por su parte, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal es del tenor siguiente:

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del Gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

c) El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

d) En caso de incumplimiento de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

e) Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

f) Las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del Gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.³²

g) El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en el inciso anterior será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.³³

Precisados los alcances de los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, conviene referir que a las participaciones y aportaciones federales las rigen los principios de inmediatez y agilidad.

La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

³² Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013, y se alude a su redacción vigente.

³³ De igual manera este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales deberán ser entregadas a los Municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno. Asimismo, que la Federación entregará los recursos a estos últimos, por conducto de los Estados, **dentro de los cinco días siguientes** a aquel en que el Estado las reciba. En caso de retraso, se genera la obligación del pago de intereses, cuya tasa de cálculo tendrá como base la que haya establecido el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Asimismo, prevé que, en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado.

Por otro lado, el artículo 32 de la normativa en cita dispone que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se enterará mensualmente a los Municipios, por conducto de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones o restricciones –incluso de carácter administrativo– que las previstas en el artículo 33 de dicha legislación.³⁴

De lo anterior se observa que la Ley de Coordinación Fiscal establece una regla general de inmediatez que rige el entero de los recursos federales participables a los Municipios, en el sentido de que, si bien deben ser entregados por conducto de los Gobiernos Estatales, no pueden estar sujetos a condicionamiento alguno.

Sin que pase inadvertido que en torno al Fondo de Fortalecimiento Municipal no se establece una regla expresa en cuanto a la rapidez en la entrega de los recursos; no obstante, esta Primera Sala considera que dicho principio irradia a la totalidad de aportaciones federales, tomando en cuenta que estos recursos están destinados a las necesidades básicas y urgentes de los Municipios.

De esta manera, resulta que tanto las participaciones como las aportaciones federales que corresponden a los Municipios, en términos del Sistema

³⁴ En síntesis, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé las reglas de etiquetado de los recursos atinentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Administrativamente, dispone que los Municipios y demarcaciones del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) deberán hacer del conocimiento de sus habitantes los montos recibidos, promover la participación de las comunidades beneficiadas, informar a los habitantes sobre el avance del ejercicio de los recursos, proporcionar información a la Secretaría de Desarrollo Social, procurar que las obras realizadas sean compatibles con la preservación del medio ambiente y publicar en su página oficial las obras financiadas con los recursos del fondo.

de Coordinación Fiscal deben ser entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.³⁵

Ahora bien, en cumplimiento a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca emitió el "Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de las Participaciones Federales, así como el calendario para la entrega de Participaciones Federales a los Municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2017",³⁶ de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el ocho de febrero de dos mil diecisiete. Del capítulo segundo del referido acuerdo se observa la calendarización en la entrega de los recursos municipales como sigue:³⁷

Mes	Participaciones	
	Primera entrega (FFM y FMP)	Segunda entrega** (FFM, FMP, Foco y Fogadi)
Enero	13	31
Febrero	15	28
Marzo	15	31
Abril	14	28
Mayo	15	31
Junio	15	30
Julio	14	31
Agosto	15	31
Septiembre	15	29
Octubre	13	31

³⁵ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES.", «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620».

³⁶ Visible en la página de Internet: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2017-2-8>

³⁷ Nota: **FFM** (Fondo de Fomento Municipal); **FMP** (Fondo Municipal de Participaciones); **Foco** (Fondo de Compensación); **Fogadi** (Fondo Municipal del impuesto a las ventas finales de gasolina y diésel).

Noviembre	15	30
Diciembre	15	29

Asimismo, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, emitió el "Acuerdo por el que se realizará la Distribución de los Recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2017",³⁸ publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiocho de enero de dos mil diecisiete. En cuyo punto undécimo indica que la entrega de los montos precisados en el citado acuerdo corresponden al ejercicio fiscal 2017, se sujetarán al calendario determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en acuerdo publicado el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, y que es el siguiente:

Mes	1/FISMDF	2/FORTAMUNDF
Enero	2 de febrero	2 de febrero
Febrero	1 de marzo	1 de marzo
Marzo	3 de abril	3 de abril
Abril	2 de mayo	2 de mayo
Mayo	1 de junio	1 de junio
Junio	3 de julio	3 de julio
Julio	1 de agosto	1 de agosto
Agosto	1 de septiembre	1 de septiembre
Septiembre	2 de octubre	2 de octubre
Octubre	3 de noviembre	3 de noviembre
Noviembre		1 de diciembre
Diciembre		15 de diciembre

³⁸ Visible en la página de Internet: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/?dia=28&mes=1&ano=2017>

Ahora bien, el Poder Ejecutivo demandado, al momento de su contestación de demanda, manifestó, de manera general, que la alegada retención **por lo que hace al mes de septiembre de dos mil diecisiete** no existía, en virtud de que ya había ministrado los recursos pertenecientes al Municipio actor, en particular, respecto de los recursos relativos al Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y al Fondo de Fomento Municipal (FFM), anexando las constancias para acreditar la entrega realizada, de las que se advierte lo siguiente:

Número de foja del cuaderno principal	Ramo	Recurso	Monto	Forma de pago	Fecha de pago	Días de retraso
136	28	FMP (primera quincena de septiembre de 2017)	\$190,347.00	Transferencia electrónica	10 de octubre de 2017	26
137	28	FMP (segunda quincena de septiembre de 2017)	\$190,347.00	Transferencia electrónica	10 de octubre de 2017	La controversia se sobreescribió respecto de este acto

Número de foja del cuaderno principal	Ramo	Recurso	Monto	Forma de pago	Fecha de pago	Días de retraso
156	28	FFM (primera quincena de septiembre de 2017)	\$60,964.00	Transferencia electrónica	10 de octubre de 2017	26
157	28	FFM (segunda quincena de septiembre de 2017)	\$60,964.00	Transferencia electrónica	10 de octubre de 2017	La controversia se sobreescribió respecto de este acto

De lo anterior se aprecia que, al momento de presentación de la demanda de la presente controversia constitucional (25 de septiembre de 2017), sí se actualizó **una omisión** respecto de la entrega de los recursos pertenecientes al Municipio actor, correspondiente a la primera quincena de septiembre de dos mil diecisiete, por lo que se refiere a los recursos referentes a Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y Fondo de Fomento Municipal (FFM), por parte del Gobierno del Estado de Oaxaca.

No obstante ello, de los comprobantes de las transferencias electrónicas ofrecidas por el poder demandado, antes descritos, se advierte que el Ejecutivo Local subsanó tal omisión, dado que realizó los pagos correspondientes; sin embargo, **dicha entrega fue extemporánea**.

Cabe destacar que el Municipio actor no amplió su demanda respecto del informe y pruebas de pago que rindió el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. De tal forma, no cumplió con su carga procesal de desvirtuar los pagos que le fueron realizados o, en su caso, alegar cualquier defecto del cual pudieran adolecer, razón por la cual, atendiendo a las cargas procesales y probatorias descritas con anterioridad, no desvirtuó la validez de tales pagos ni la completitud de los pagos realizados.

De un contraste entre la calendarización prevista en el acuerdo de referencia y los comprobantes de pago que obran en autos, se advierte que el Municipio actor recibió los pagos correspondientes a la primera quincena de septiembre de dos mil diecisiete, por lo que se refiere a los recursos referentes al Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y al Fondo de Fomento Municipal (FFM), aun cuando de forma tardía.

En ese sentido, se concluye que, si bien ya no subsiste la omisión en la entrega de los recursos federales al Municipio actor, lo cierto es que los pagos no se entregaron de manera oportuna.

Por lo que, de conformidad con lo que establece el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el Poder demandado deberá pagar al Municipio actor, en un plazo de quince días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia, **los intereses que se hayan generado por la falta de entrega aludida. Éstos deberán contabilizarse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.**

Los intereses de referencia deberán calcularse a partir de la fecha en que dicho concepto debió ser transferido de conformidad con los acuerdos por el que se da a conocer a los Gobiernos Municipales la distribución de las participaciones federales y calendario para la entrega durante el ejercicio fiscal 2017 de los recursos correspondientes de aportaciones y participaciones federales, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiocho de enero y ocho de febrero de dos mil diecisiete, y hasta que fueron efectivamente pagados.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, en términos de los apartados relativos del considerando segundo de esta sentencia.

SEGUNDO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, deberá actuar en términos del último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese: por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 262/2017, promovida por el Municipio de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca.

La materia de estudio de la controversia de la que deriva el presente voto consistió en determinar, si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca– había incurrido en la **omisión** de la entrega de los recursos que le corresponden al Municipio actor por los conceptos que éste indicó en su demanda y, en caso de haberlos entregado, si su entrega se hizo de manera oportuna.

De tal manera, en la sentencia de que se trata se tuvieron como actos reclamados los siguientes:

- a) La orden verbal o por escrito, girada por el Gobierno del Estado de Oaxaca, a la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa para retener las participaciones federales de los Ramos 28 y 33, fondo III y IV, que corresponden al Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca.
- b) La omisión total de la entrega de las participaciones federales de los Ramos 28 y 33, fondo III y IV, que corresponden al Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca, **únicamente por el mes de septiembre de dos mil diecisiete.**

En este sentido, por lo que hace al **primer acto** consistente en la orden verbal o por escrito para retener las participaciones federales al Municipio actor, se indicó que, toda vez que al contestar la demanda el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca negó en

forma genérica la existencia de los actos atribuidos a dicha autoridad, y en virtud que de las pruebas exhibidas por el Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, no se advertía la existencia de alguna orden emitida por la demandada a través de las cuales se ordenara la retención de las participaciones referidas por el Municipio accionante; resultaba evidente que la parte actora no satisfizo la carga procesal que tenía a consecuencia de la negativa de la autoridad, estimó **inexistente** ese acto reclamado y **sobreseyó** en esta parte de la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, en relación al **segundo acto** reclamado que consistió en la omisión total de la entrega de las participaciones federales solamente por el mes de septiembre de dos mil diecisiete, se determinó como **cierto** únicamente el acto impugnado, consistente en la **omisión** de entrega de participaciones federales por lo que hace a la **primera quincena del mes de septiembre de dos mil diecisiete**, para los rubros de Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y del Fondo de Fomento Municipal (FFM); lo anterior, porque el Estado de Oaxaca se encontraba obligado a efectuar la entrega con anterioridad a la presentación de la demanda (veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete); es decir, conforme al calendario de entrega de participaciones debió realizarse el **quince de septiembre de dos mil diecisiete**; no obstante ello, la autoridad respectiva omitió su entrega en la fecha indicada.

En adición a lo que antecede, se determinó como **inexistente** la obligación de entrega de participaciones federales de los rubros de Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y Fondo de Fomento Municipal (FFM), por lo que hace a la **segunda quincena de septiembre de dos mil diecisiete**, pues, de acuerdo con el propio calendario, los recursos debían entregarse hasta el **veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete**, y tomando en consideración nuevamente la fecha de presentación de la demanda –**veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete**– era inexistente lo reclamado, por lo que **sobreseyó** de igual manera en esta parte de la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la citada ley reglamentaria de la materia.

Misma suerte ocurrió respecto de la obligación de entrega de participaciones federales por los rubros de Fondo de Compensación (Foco) y Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas de Gasolina y Diésel (Fogadi), en lo que correspondía al mes de septiembre de dos mil diecisiete, pues éste debía entregarse el veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete. En lo tocante a la omisión de entrega de las aportaciones federales por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FIS-MDF) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, (FORTAMUNDF) por el mes de septiembre de dos mil diecisiete, también se declararon inexistentes, ya que al día de la presentación de la demanda, la obligación de pago aún no surgía, pues en ambos casos dicha obligación se concretó el **dos de octubre de dos mil diecisiete**, de conformidad con el referido calendario de pago.

Por último, en la parte de estudio del **fondo** del asunto, de inicio se expusieron los alcances de los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, así como los principios de inmediatez y agilidad que rigen a las participaciones y aportaciones federales.

Con base en ello, se resolvió que al momento de presentación de la demanda de la presente controversia constitucional, sí se actualizó **una omisión** respecto de la entrega de los recursos pertenecientes al Municipio actor, correspondiente a la primera quincena de septiembre de dos mil diecisiete, por los recursos referentes a Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y Fondo de Fomento Municipal (FFM), por parte del Gobierno del Estado de Oaxaca.

No obstante ello, toda vez que de las pruebas ofrecidas por el Poder demandado (comprobantes de las transferencias electrónicas), se advirtió que el Ejecutivo Local subsanó tal omisión dado que realizó los pagos correspondientes; **dicha entrega fue extemporánea, por lo que se condenó al pago de los intereses que se hayan generado por la falta de entrega oportuna aludida.**

Ahora bien, una vez acotadas de manera general tales consideraciones, de forma respetuosa en el presente voto me permito expresar, que si bien comparto el sentido de la decisión adoptada en la controversia constitucional de referencia, **no comparto** las consideraciones relativas a **la certeza de actos**; por lo que hace al **segundo** de ellos, consistente en la *"omisión total de la entrega de las participaciones federales de los Ramos 28 y 33, fondo III y IV, que corresponden al Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca, únicamente por el mes de septiembre de dos mil diecisiete"*.

En efecto, no comparto tales consideraciones, debido a que, como se ha sostenido en diversos precedentes de esta Primera Sala, el análisis de la existencia de los actos reclamados cuya naturaleza es **omisiva** debe estudiarse en el **fondo** del asunto, ya que conlleva a un examen propio del fondo de la sentencia, con base en estudio más detallado y apoyado en los elementos de prueba que se recaben durante el procedimiento.

De tal forma que, para determinar la existencia misma del acto omisivo, es necesario analizar si legal y constitucionalmente el Poder Ejecutivo del Estado tiene obligación de entregarle los recurso que reclama el Municipio actor, si este último tiene derecho a ello, y si los recursos fueron debidamente entregados, por lo que debe atenderse al marco constitucional y legal aplicable y a las pruebas ofrecidas por la parte actora y demandada. Además que, de ser cierta la falta de pago, por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, **lo que denota que la cuestión relativa de análisis es propiamente de fondo.**

Es por todo lo anterior que mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, pero separándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 262/2017.

I. Antecedentes:

El Municipio de San Raymundo Jalpan del Estado de Oaxaca promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de la entidad, impugnando, por una parte, la

orden verbal o por escrito para retener las participaciones federales; y, por otra, la omisión total de la entrega de las citadas participaciones únicamente por el mes de septiembre de dos mil diecisiete.

II. Decisión de la sentencia:

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos,¹ resolvió sobreseer por lo que hace a la orden verbal o por escrito para retener las participaciones federales en atención a que la autoridad demandada negó su existencia y declarar procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional y, en consecuencia, condenó al pago de intereses por la entrega extemporánea de los recursos financieros al Municipio actor.

III. Razones del voto:

Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la resolución, quiero apartarme de algunas de sus consideraciones.

1. Me aparto de las manifestaciones que se hacen en el apartado de legitimación activa en las páginas 18, 19 y 20 de la resolución, porque, en mi opinión, al desestimar la causa de improcedencia de falta de legitimación del síndico no era necesario pronunciarnos en este momento respecto del tema de la revocación de autoridades municipales por la asamblea comunitaria de municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, que es permitida legalmente en el Estado de Oaxaca, ya que, al margen de que considero que el esquema que prevé nuestra Constitución Federal no lo autoriza, lo cierto es que cuando se promovió la demanda el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, el síndico ostentaba ese carácter, lo que acreditó con las documentales narradas en la resolución, porque la sesión en la que se revocó su nombramiento de seis de agosto de dicho año, fue calificada de válida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca hasta el treinta de septiembre de dos mil diecisiete, tal como lo señala la propia resolución, por tanto, al momento de presentar la demanda contaba con las facultades para representar al Municipio en la promoción de la controversia constitucional.
2. No comparto que se consideren a los actos impugnados como omisiones, ya que en mi opinión son actos positivos, pues así lo he venido manifestando en las diversas controversias que hemos resuelto del Estado de Veracruz,² en tanto que se impugnan fondos en los que existe un calendario con fechas precisas en las que han de realizarse las entregas de los recursos a los Municipios.

Por las razones expuestas, si bien comparto la condena al pago de intereses por la entrega extemporánea de los recursos financieros al Municipio actor, no estoy de acuerdo con la totalidad de las consideraciones que contiene la sentencia en los términos apuntados.

Este voto se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Esto fue en sesión pública de 5 de septiembre de 2018, de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández.

² Este entendimiento respecto de los actos "omisivos" lo expresé, entre otros asuntos, en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de febrero de 2018.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (LA SOLICITUD REALIZADA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA PARA LA DESAPARICIÓN DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (LA DETERMINACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA PARA NOMBRAR UN ADMINISTRADOR MUNICIPAL Y PARA DECLARAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DE ÁNIMAS TRUJANO).

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE MUNICIPAL CUENTA CON LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA, ANTE LA AUSENCIA DE SÍNDICO MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

VII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR

TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE QUINCE DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2014. MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, ESTADO DE OAXACA. 30 DE MARZO DE 2016. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: NATALIA REYES HEROLES SCHARRER.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de marzo de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio presentado el veinticinco de marzo de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel López Cervantes, quien se ostentó como presidente municipal del Municipio de Ánimas Trujano, Estado de Oaxaca, promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan, emitidos por las siguientes autoridades:

"II. Nombre y domicilio de las autoridades demandadas: a) Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.—b) Secretaría General de Gobierno del Estado.—c) Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca.—d) H. Congreso del Estado de Oaxaca.—III. Terceros interesados: No existe dada la naturaleza de los actos impugnados.—IV. Actos impugnados: a) La determinación fáctica e inconstitucional del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para retener los

recursos financieros que le corresponden al Municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca, a partir del quince de enero de dos mil catorce, lo anterior, sin previa audiencia de mi representada y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—c) (sic) La determinación fáctica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de solicitar al Poder Legislativo de la entidad, la desaparición del Ayuntamiento del Municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca, sin previa audiencia de mi representada y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—d) Como consecuencia, de lo anterior las órdenes o acuerdos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, consistentes en la retención de los recursos económicos al Municipio de las participaciones fiscales y aportaciones federales del ejercicio fiscal dos mil catorce, lo anterior, sin que a mi representada se le haya sido notificado (sic) ni oído y vencido en juicio, y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—e) La inminente determinación de plano y sin previa audiencia de mi representada, del Poder Legislativo de la entidad para nombrar un administrador municipal, que haga las funciones del Ayuntamiento que represento.—f) La inminente determinación del Congreso del Estado de Oaxaca para declarar de plano y sin previa audiencia de mi representada, del Poder Legislativo de la entidad para nombrar un Administrador Municipal, que haga las funciones del Ayuntamiento que represento.—g) La inminente determinación del Congreso del Estado de Oaxaca para declarar de plano y sin previa audiencia la suspensión provisional del H. Ayuntamiento de Ánimas Trujano, Oaxaca, sin haber sido oída y vencida previamente mi representada el Ayuntamiento del Municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca."

SEGUNDO.—En la demanda el Municipio actor señaló los siguientes antecedentes:

"I. Con fecha 24 de noviembre de 2013, bajo el Régimen de los Sistemas Normativos Internos, se llevo (sic) a cabo la elección de concejales al Ayuntamiento de Ánimas Trujano, Oaxaca, para la administración municipal 2014-2016.—II. El 21 de diciembre de 2013, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, declaró la validez de la elección del suscrito como presidente municipal para el periodo 2014-2016, no así respecto de la elección de los demás concejales, únicamente fue expedida al suscrito la constancia de mayoría y validez. III. El Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca, mediante sentencia dictada en el juicio electoral de los sistemas normativos internos expediente JNI/54/2013, revocó el acuerdo y determinación del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, y declaró la validez de la elección de los demás concejales CC. Raymundo Reyes Díaz como síndico municipal; Elpidio Sibaja Martínez como regidor de Hacienda; Mauricio Barriga Ventura como regidor de Educación; y al C. Gabino

López Mesinas, regidor de seguridad y ordenó la expedición de las constancias de mayoría y validez correspondientes.—IV. Inconformes nueve ciudadanos interpusieron en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca que hago referencia, juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, juicio ciudadano que se radicó ante la Sala Regional (sic) Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal electoral, con sede en Xalapa-Enriquez, Veracruz de Ignacio de La Llave, bajo el número de expediente SX-JDC-32/2014, y seguido el trámite del referido juicio, con fecha 27 de febrero de 2014, se dictó sentencia en la que se confirmó la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca.—V. Inconformes vecinos e integrantes de la comunidad indígena de Ánimas Trujano, Oaxaca, interpusieron recurso de reconsideración en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal electoral, con sede en Xalapa-Enriquez, Veracruz de Ignacio de La Llave, recurso de reconsideración que se radicó ante la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el número de expediente SUP-REC-440/2014 y acumulados y seguido el trámite del referido juicio, con fecha 19 de marzo de 2014, se dictó sentencia en la que se revocó la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa y dictada en el expediente SX-JDC-32-2014 y se revocó (sic) los nombramientos del síndico municipal y demás regidores, y se ordenó una nueva asamblea para elegir a dichos concejales, dejándose subsistente y con plena validez únicamente la elección del suscrito presidente municipal de Ánimas Trujano, Oaxaca, por lo que la nueva elección solamente será para elegir al síndico municipal y regidores y no así respecto al presidente Municipal.—En dicha sentencia se ordenó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para que emita la convocatoria y realice las elecciones de los demás concejales a integrar el Ayuntamiento.—A la fecha no se ha llevado a cabo la elección del síndico municipal ni de regidores, es decir, no se ha cumplido la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral.—VI. Tengo conocimiento extraoficial de que el Poder Ejecutivo Local a través de la Secretaría de Gobierno ha determinado solicitarle al Poder Legislativo la desaparición del Ayuntamiento del Municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca, así como el nombramiento de un administrador municipal para que se haga cargo de las funciones y responsabilidades que por mandato de los votantes corresponde al Ayuntamiento.—VII. De igual forma, el poder ejecutivo del Estado de Oaxaca, ha determinado de manera fáctica e inconstitucional retener los recursos financieros o participaciones que le corresponden al Municipio a partir del quince de enero de dos mil catorce, lo anterior, sin previa audiencia de mi representada y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—VIII. Así mismo (sic), el Poder

Ejecutivo del Estado de Oaxaca, ha determinado de manera fáctica, solicitar al Poder Legislativo de la entidad la desaparición del Ayuntamiento del Municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca, lo anterior, sin previa audiencia de mi representada y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—IX. La Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca así como la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, han dado órdenes para retener los recursos económicos al Ayuntamiento de las participaciones fiscales y aportaciones federales del ejercicio fiscal dos mil catorce, lo anterior, sin que el Ayuntamiento haya sido notificado ni oído y vencido en juicio, y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—X. Se tiene conocimiento extraoficial de que el Poder Legislativo de la entidad oaxaqueña, ha determinado de plano y sin previa audiencia de mi representada, nombrar un administrador Municipal, que haga las funciones del Ayuntamiento que represento, sin que haya sido notificado de esa decisión y mucho menos oído y vencido en juicio a mi representada, y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—XI. De igual forma, el Congreso del Estado de Oaxaca, inminentemente pretende declarar de plano y sin previa audiencia la suspensión provisional del H. Ayuntamiento de Ánimas Trujano, Oaxaca, sin haber sido oída y vencida previamente mi representada.—XII. No obstante, que solamente el suscrito como presidente municipal de Ánimas Trujano, Oaxaca, es la única autoridad municipal electa popularmente, también lo es que no es impedimento para retener los recursos o participaciones que legalmente le corresponden al Municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca, ya que en términos del artículo 68, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, el suscrito está obligado a respetar la Constitución Federal y, por ende, en términos del artículo 115 de la Carta Magna, los servicios públicos deben proporcionarse a la comunidad, por ello es necesario que las participaciones sean proporcionadas al suscrito a fin de poder hacer brindar los servicios públicos municipales a mi comunidad que representó (sic), dado que tengo la obligación constitucional para tal efecto.—Por lo que resulta inconstitucional que el Poder Ejecutivo haya solicitado al Legislativo que inicie el procedimiento de suspensión y desaparición del Ayuntamiento; asimismo, en la Secretaría de Finanzas les han informado que tienen instrucciones de no entregar los recursos que le corresponden al Municipio, en virtud de que los enterarán a un administrador municipal."

TERCERO.—Conceptos de invalidez. Se hicieron valer los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

a. La determinación del Poder Ejecutivo del Estado de retener al Municipio los recursos financieros, por medio de las Secretarías de Gobierno y de Finanzas de la entidad, contraviene las garantías de audiencia y legalidad

previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que dicha determinación no estuvo sustentada en un procedimiento legal que garantizara la defensa del afectado; además de que careció de fundamento que facultara a la autoridad para emitir dicho acto.

b. La Ley de Coordinación Fiscal Federal y su correlativa del Estado de Oaxaca, establecen que las participaciones federales son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c. El Poder Ejecutivo Local viola lo dispuesto en los artículos 115, fracciones II, primer párrafo y IV, incisos b) y c) último párrafo de la Constitución Federal y sus correlativos del ordenamiento local, en virtud de que dichas normas reconocen en la institución municipal un nivel de gobierno, investido de personalidad jurídica propia, facultado para manejar su patrimonio conforme a la ley y administrar libremente su hacienda. También se vulnera la autonomía municipal en atención a que no debe existir autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y la toma de sus determinaciones.

d. Los secretarios general de Gobierno y de Finanzas del Estado de Oaxaca carecen de atribuciones constitucionales o legales para ordenar la retención de la entrega de recursos financieros del Municipio actor correspondientes a los ramos 28 y 33, fondos III y IV.

e. Los Estados cuentan con amplias facultades de fiscalización pero con ellas no pueden imponerse limitaciones o restricciones desvinculadas del control de los fines para lo que se utilizan, ni pueden imponerse sanciones que impliquen embargo, afectación o gravamen, pues se violan los artículos 32, 36 y 49, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal.

f. El acto del Poder Ejecutivo local no sólo es violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales, sino también del principio de integridad de los recursos económicos municipales, porque la retención de recursos económicos al Municipio se realiza sin base legal alguna que autorice tal actuación y sin seguimiento de un procedimiento en el que se garantice su derecho de defensa.

g. El acto de suspender o desaparecer los poderes del Ayuntamiento por parte del Poder Legislativo local, sin previa audiencia y respeto al derecho

fundamental de defensa adecuada, es violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales.

CUARTO.—Artículos constitucionales que se aducen violados. Los preceptos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil catorce, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número 30/2014. Asimismo, ordenó turnar el asunto conforme a la certificación realizada por el secretario de la sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.¹ De dicha certificación se desprende que el asunto fue turnado a la Ministra Olga María Sánchez Cordeiro de García Villegas como instructora del procedimiento.

En proveído de veintisiete de marzo de dos mil catorce, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda respectiva; se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, no así a la Secretaría General de Gobierno y a las Secretarías de Finanzas estatales, toda vez que se trata de órganos subordinados al Poder Ejecutivo local. Se ordenó dar vista al procurador general de la República y se solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación copia certificada de la resolución recaída al expediente SUP-REC-440/2014 de su índice.²

SEXTO.—Contestaciones de la demanda.

1. Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. El presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, ostentándose como representante legal de la propia Legislatura, al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:³

No se ha recibido demanda de desaparición del Ayuntamiento del Municipio actor por parte del Poder Ejecutivo del Estado.

Niega que se pretenda, de plano y sin previa audiencia del Municipio actor, la suspensión provisional del Municipio de Ánimas Trujano, Estado

¹ Folio 123 de la controversia constitucional 30/2014.

² Folios 125 a 127 del expediente.

³ Folios 240 a 246 del expediente.

de Oaxaca, o el nombramiento de un administrador municipal para dicho Municipio.

Refiere que se recibieron en el Congreso Estatal dos escritos, suscritos por ciudadanos del Municipio accionante, mediante los cuales solicitaron a dicha Legislatura realizara el nombramiento de un administrador municipal, los cuales fueron turnados para su atención a la Comisión Permanente de Gobernación, donde se radicaron con el expediente número 132, en el cual no se ha dictado ningún acuerdo.

2. Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. El consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, ostentándose como representante legal del Poder Ejecutivo del Estado, al contestar la demanda señaló lo siguiente:⁴

De conformidad con la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, debe sobreseerse por la inexistencia de los actos materia de la presente controversia constitucional. En específico, el de la supuesta retención de los recursos financieros que le corresponden constitucional y legalmente a dicho nivel de Gobierno Municipal, pues el Poder Ejecutivo demandado, a través de la Secretaría de Finanzas, ministró al Municipio actor sus participaciones y aportaciones fiscales federales relativas a los ramos 28 y 33, fondos III y IV durante los meses de enero, febrero y marzo de dos mil catorce, por conducto del C. Manuel López Cervantes, en su carácter de presidente municipal de Ánimas Trujano, quien a la fecha es la única autoridad legalmente reconocida que integra dicho Ayuntamiento.

Por tanto, el Poder Ejecutivo ha respetado cabalmente lo dispuesto por los artículos 6o., penúltimo párrafo, y 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, porque ha realizado las ministraciones de los recursos correspondientes al Municipio actor en estricto apego a la suspensión otorgada. Esto es, que los recursos fueron entregados al C. Manuel López Cervantes, en su carácter de presidente municipal de Ánimas Trujano, Estado de Oaxaca, en forma mancomunada con el C. Omar Benítez Castro, en su carácter de tesorero municipal.

Los pagos de los recursos al Municipio de Ánimas Trujano han sido ministrados por conducto de las personas legalmente facultadas para recibir-

⁴ Folios 295 a 303 del expediente.

los, en concordancia con la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del acuerdo por el que este Alto Tribunal otorgó la suspensión al Municipio actor.

Es falso que el Municipio actor haya comparecido ante la Secretaría de Finanzas del Estado desde la primera quincena de enero de dos mil catorce, a solicitar la entrega de los recursos que legalmente le corresponden y mucho menos, haber demostrado estar reconocido como presidente municipal, tan es así que el Municipio actor no acredita tal hecho con ningún elemento probatorio.

Los actos combatidos son inexistentes y, por ende, el Municipio actor carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional, toda vez que no existe afectación alguna en su esfera jurídica. Resultando aplicables las siguientes tesis 2a. XVI/2008 y 1a. LXV/2007, de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE DARSE OPORTUNIDAD AL ACTOR DE DEMOSTRAR EL INTERÉS LEGÍTIMO QUE LE ASISTE PARA ACUDIR A ESTA VÍA Y SÓLO DECRETARSE EL SOBRESEIMIENTO ANTE SU FALTA, CUANDO LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN RESULTE TAN EVIDENTE QUE SEA INNECESARIO RELACIONARLA CON EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO."

SÉPTIMO.—**Procurador general de la República.** La Procuraduría General de la República se abstuvo de formular opinión en este asunto.

OCTAVO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en este asunto, el treinta de junio de dos mil catorce se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos de las partes y se puso el expediente en estado de resolución.⁵

NOVENO.—**Radicación en Sala.** Atendiendo a la solicitud formulada por la Ministra ponente a la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia

⁵ Folios 417 y 418 del expediente.

de la Nación, mediante acuerdo de doce de noviembre de dos mil quince, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.⁶

Por auto de diecinueve de noviembre de dos mil quince, esta Primera Sala se avocó al conocimiento de este asunto.⁷

DÉCIMO.—**Retorno.** Mediante acuerdo de siete de enero de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó el retorno del expediente en que se actúa a la ponencia de la Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**, para la elaboración del proyecto correspondiente.⁸

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de una entidad federativa, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Fijación de la litis y existencia de los actos impugnados.** En términos del artículo 41, fracción I, de la ley de la materia, deben precisarse las normas y actos objeto de la presente controversia.⁹

De la demanda se advierte que la parte actora impugna los siguientes actos:

⁶ Folio 420 del expediente.

⁷ Folio 421 del expediente.

⁸ Folio 423 del expediente.

⁹ El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

- La determinación fáctica e inconstitucional del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca para retener los recursos financieros que le corresponden al Municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca, a partir del quince de enero de dos mil catorce, sin previa audiencia ni respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.

- La determinación fáctica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de solicitar al Poder Legislativo de la entidad la desaparición del Ayuntamiento del Municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca, sin previa audiencia ni respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.

- Como consecuencia, las órdenes o acuerdos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca como de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, consistentes en la retención de los recursos económicos al Municipio de las participaciones fiscales y aportaciones federales del ejercicio fiscal dos mil catorce, lo anterior sin que se le haya notificado, ni oído y vencido en juicio, y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.

- La inminente determinación del Poder Legislativo de la entidad para nombrar, de plano y sin previa audiencia, un Administrador Municipal que haga las funciones del Ayuntamiento de Ánimas Trujano, Estado de Oaxaca.

- La inminente determinación del Congreso del Estado de Oaxaca para declarar, de plano y sin previa audiencia, la suspensión provisional del Ayuntamiento de Ánimas Trujano, Oaxaca.

Del análisis integral de la demanda y tomando en cuenta que en el auto admisorio de la presente controversia constitucional se tuvieron como autoridades demandadas únicamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, se precisa que los actos materia de este recurso son los siguientes:

- Al **Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca:**

- a) La retención de los recursos financieros que corresponden al Municipio actor, por concepto de participaciones y aportaciones federales a partir del quince de enero de dos mil catorce.

- b) La solicitud dirigida al Poder Legislativo estatal para la desaparición del Municipio actor.

- Al **Poder Legislativo del Estado de Oaxaca:**

c) La determinación de plano y sin previa audiencia para nombrar un administrador municipal, que haga las funciones del Ayuntamiento actor.

d) La determinación para declarar de plano y sin previa audiencia la suspensión provisional del propio Ayuntamiento.

1. Existencia del acto impugnado identificado con el inciso a).

Por lo que hace al acto identificado en el inciso a), referente a la retención de los recursos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales, esta Primera Sala resuelve que debe considerarse existente, pues para determinar su actualización es necesario analizar si de las constancias que obran en autos puede arribarse a esta conclusión. En consecuencia, debe desestimarse el argumento de sobreseimiento aducido por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

2. Sobreseimiento respecto de los actos impugnados identificados con los incisos b), c) y d).

Por lo que hace a los actos precisados en los incisos **b), c) y d)**, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que **no se encuentra acreditada su existencia.**

En relación con el acto precisado en el inciso b) atribuido al Poder Ejecutivo de la entidad, se tiene que, si bien éste en su contestación no realizó manifestación expresa al respecto, lo cierto es que el Poder Legislativo al contestar la demanda señaló: *"... es oportuno dejar claro que ante el Congreso del Estado a la fecha no se ha recibido demanda de desaparición del Ayuntamiento del Municipio de Ánimas Trujano por parte del Poder Ejecutivo del Estado"*. Afirmación que no fue desvirtuada con elemento de prueba alguno por la parte actora.

De igual forma, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca señaló en su contestación que no ha iniciado ningún procedimiento que proponga el nombramiento de un administrador municipal, ni la suspensión provisional del Ayuntamiento actor, actos identificados en los incisos c) y d). En el propio escrito, la autoridad legislativa señaló lo siguiente:

"Lo cierto es que con fechas 25 y 26 de marzo del año en curso se recibieron en el Congreso del Estado, 2 escritos que suscriben ciudadanos del

Municipio de Ánimas Trujano, mediante los cuales solicitan a la LXII Legislatura Constitucional realice el nombramiento de un administrador municipal. Al respecto los escritos antes referidos fueron turnados para su atención a la Comisión Permanente de Gobernación, radicándose el expediente número 132.

"Informo que a la fecha en el expediente número 132, contenido en el índice de la Comisión Permanente de Gobernación, no se ha dictado ningún acuerdo, lo que acredito con la copia certificada del expediente número 132, que adjunto con la presente."

Aunado a lo anterior, esta Primera Sala advierte que en autos no obran constancias de ningún decreto del órgano legislativo referente a la suspensión provisional del Ayuntamiento, así como ninguna determinación relativa al nombramiento de un administrador municipal, de ahí que no pueda considerarse que los actos controvertidos existan.

Dada la negativa expresa sobre la existencia de estos actos y al no advertirse constancias en autos que permitan acreditarla, lo procedente es sobreseer en el juicio respecto de los actos identificados en los incisos b), c) y d), en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia¹⁰.

TERCERO.—**Oportunidad.** Dada la determinación del considerando que antecede, se procede a analizar la oportunidad de la materia del presente recurso que se constriñe al análisis de regularidad constitucional del acto atribuido al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca consistente en la retención de los recursos financieros que corresponden al Municipio actor por concepto de participaciones y aportaciones federales, a partir del quince de enero de dos mil catorce.

El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹

¹⁰ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

" ...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último."

¹¹ "Artículo 21. 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."

establece que el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional, cuando se impugnen actos, será de treinta días, contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Sin embargo, respecto de actos de carácter omisivo, la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, crean una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación se actualiza día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicha omisión de la autoridad.

En razón de que el acto materia de esta controversia constitucional es la falta de entrega de los recursos municipales a partir de la primera quinceña del mes de enero de dos mil catorce, debe considerarse oportuna la demanda.

En consecuencia, y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, resulta que la omisión de la autoridad se actualiza día a día,¹² por lo que es oportuna la demanda presentada el veinticinco de marzo de dos mil catorce.

CUARTO.—**Legitimación activa.** La demanda se encuentra firmada por Manuel López Cervantes, quien se ostentó como presidente municipal de

¹² Sirve de apoyo la tesis número P./J. 43/2003, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Ánimas Trujano, Estado de Oaxaca, carácter que acreditó con los siguientes documentos:

a. Copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de concejales a Ayuntamientos, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, de la que se advierte que Manuel López Cervantes fue electo como primer concejal propietario para la integración del Ayuntamiento actor.¹³

b. Copia certificada de la sentencia pronunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-440/2014 y sus acumulados, en la que dicho órgano jurisdiccional declaró válida la elección de Manuel López Cervantes como presidente del Municipio actor.¹⁴

De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En este sentido, el artículo 68, fracción VI,¹⁵ de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca dispone que a falta de síndico, o cuando el síndico o síndicos estén ausentes o impedidos legalmente para ello, el presidente municipal podrá asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios.

De las constancias que obran en autos, en específico del punto resolutive sexto de la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, referida en el inciso b) anterior, se advierte que se declaró la nulidad de la elección de síndico y regidores en el Ayun-

¹³ Folio 236 del expediente principal.

¹⁴ Folios 136 a 191, específicamente, en el punto resolutive cuarto de la citada resolución. Cabe precisar que el actor acompañó a su demanda esta documental en copia simple, por lo que en atención al requerimiento formulado por la Ministra instructora en el acuerdo admisorio, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió la copia certificada de mérito.

¹⁵ "Artículo 68. El presidente municipal, es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones del Ayuntamiento, con las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"VI. Asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios, a falta de síndico o cuando el síndico o síndicos estén ausentes o impedidos legalmente para ello."

tamiento actor y que se ordenó que se verificara una nueva elección respecto de esos funcionarios.

De los autos también se desprende que a la fecha de la presentación de la demanda (veintiséis de marzo de dos mil catorce) no se había llevado a cabo una nueva elección –como lo señala el propio actor en su demanda–, por lo que en esa fecha el único funcionario que integraba el Ayuntamiento era Manuel López Cervantes, en su calidad de presidente municipal.

En consecuencia, dado que a la fecha de presentación de la demanda no había síndico en el Ayuntamiento actor, resulta que se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 68, fracción VI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en relación con la ausencia de dicho funcionario.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que Manuel López Cervantes, en su carácter de presidente municipal, tiene la representación necesaria para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.

Asimismo, se determina que el Municipio actor es un órgano legitimado para promover este medio de control, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Como se precisó en el considerando segundo de esta resolución, sólo se tuvo por existente el acto atribuido al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por tal motivo, se analizará únicamente la legitimación pasiva de esta autoridad.

Por el Poder Ejecutivo demandado compareció Víctor Hugo Alejo Torres, quien se ostentó como consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, carácter que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, emitido el primero de diciembre de dos mil diez, expedido por el gobernador constitucional de la entidad.¹⁶

De conformidad con el artículo 66 de la Constitución Local, el Poder Ejecutivo del Estado se ejerce por el gobernador del Estado; a su vez, el diverso artículo 98 bis de la citada norma dispone que la función del consejero jurídico estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, el cual ejercerá la representación jurídica del Estado, del titular

¹⁶ Foja 304 del expediente principal.

del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.¹⁷

Así, el artículo 49 de dicha ley orgánica¹⁸ dispone que a la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde representar legalmente al Estado de Oaxaca y al titular del Poder Ejecutivo Local en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte, sin perjuicio de que en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde.

De esta manera, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca cuenta con legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación del Poder Ejecutivo Local.

SEXTO.—Causas de improcedencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte de oficio que se actualice una causal de improcedencia, por lo que se procederá al análisis de los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante.

SÉPTIMO.—Consideraciones y fundamentos. Para analizar la cuestión planteada se retoman los precedentes que han resuelto, tanto el Tribunal

¹⁷ "Artículo 66. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, se ejerce por un solo individuo que se denominará gobernador del Estado."

"Artículo 98 Bis. La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

¹⁸ "Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la Gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte.

"Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde;

"...

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte."

Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de hacienda municipal.¹⁹

Se ha sostenido que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

El cumplimiento de los contenidos de dicha fracción del artículo 115 constitucional garantiza el respeto a la autonomía municipal. Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010²⁰ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a. Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

b. Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior, de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

¹⁹ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco. Precedentes que han sido reiterados en diversos casos.

²⁰ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

c. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no para la totalidad de los mismos.²¹

d. Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e. Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.²²

f. Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²³

²¹ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos catorce y quinientos quince, respectivamente.

²² Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²³ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyo rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CON-

g. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,²⁴ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h. El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deudora está obligado a pagar intereses.²⁵

La **Ley de Coordinación Fiscal**²⁶ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²⁷

TRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para entidades federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁴ Al resolver la controversia constitucional 5/2004, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional, garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

²⁵ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

²⁶ "Artículo 1o. 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."

a. La Federación deberá entregar las **participaciones** que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

b. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

c. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

d. En caso de incumplimiento de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto

²⁷ Como precedentes podemos citar el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones federales y aportaciones federales, en dicho paquete de asuntos, se encontraban, entre otras, la controversia constitucional 105/2008 fallada por esta Primera Sala en sesión de 19 de octubre de 2011.

Por su parte, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal es del tenor siguiente:

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

e. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

f. Las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.²⁸

g. El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en el inciso anterior será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.²⁹

Precisados los alcances de los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, conviene referir que a las participaciones y aportaciones federales las rigen los principios de inmediatez y agilidad.

La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales deberán ser entregadas a los Municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno. Asimismo, que la Federación entregará los recursos a estos últimos, por conducto de los Estados, **dentro de los cinco días siguientes** a aquel en que el Estado las reciba. En caso de retraso, se genera

²⁸ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y la que se alude es su redacción vigente.

²⁹ De igual manera este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013 y lo aludido es su redacción vigente.

la obligación del pago de intereses, cuya tasa de cálculo tendrá como base la que haya establecido el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Asimismo, prevé que en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado.

Por otro lado, el artículo 32 de la normativa en cita dispone que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se enterará mensualmente a los Municipios, por conducto de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones o restricciones –incluso de carácter administrativo– que las previstas en el artículo 33 de dicha legislación.³⁰

De lo anterior se observa que la Ley de Coordinación Fiscal establece una regla general de inmediatez que rige el entero de los recursos federales participables a los Municipios, en el sentido de que, si bien deben ser entregados por conducto de los Gobiernos Estatales, no pueden estar sujetos a condicionamiento alguno.

Sin que pase inadvertido que en torno al Fondo de Fortalecimiento Municipal no se establece una regla expresa en cuanto a la rapidez en la entrega de los recursos; esta Primera Sala considera que dicho principio irradia a la totalidad de aportaciones federales, tomando en cuenta que estos recursos están destinados a las necesidades básicas y urgentes de los Municipios.

De esta manera resulta que tanto las participaciones como las aportaciones federales que corresponden a los Municipios en términos del Sistema de Coordinación Fiscal, deben ser entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.³¹

³⁰ En síntesis, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé las reglas de etiquetado de los recursos atinentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Administrativamente, dispone que los Municipios y demarcaciones del Distrito Federal deberán hacer del conocimiento de sus habitantes los montos recibidos, promover la participación de las comunidades beneficiadas, informar a los habitantes sobre el avance del ejercicio de los recursos, proporcionar información a la Secretaría de Desarrollo Social, procurar que las obras realizadas sean compatibles con la preservación del medio ambiente y publicar en su página oficial las obras financiadas con los recursos del Fondo.

³¹ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), cuyos título, subtítulo y texto se transcriben: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES. El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las participaciones fede-

En términos de la ley de referencia, las entidades federativas están obligadas a distribuir a los Municipios los recursos participables, acatando en todo momento los principios de inmediatez y agilidad. En concreto, los Gobiernos Estatales están constreñidos a entregar los recursos que corresponden a los Municipios sin imponer condicionantes distintas a las previstas en la Ley de Coordinación Fiscal.

En este sentido, el párrafo tercero del artículo 6o. de la ley, determina la obligación de los gobiernos de las entidades para que, a más tardar el quince de febrero, publiquen en su Periódico Oficial y en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que recibe la entidad y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. La propia normativa sanciona el incumplimiento a las obligaciones de información en términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En cumplimiento a lo anterior, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca emitió el *Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos Municipales la distribución de las participaciones federales y calendario para la entrega durante el ejercicio fiscal 2014 de los recursos correspondientes de participaciones y aportaciones federales*,³² publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el quince de enero de dos mil catorce.

rales deben cubrirse a los Municipios con arreglo a las bases, los montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados. Ahora bien, del principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, deriva su derecho para recibir puntual, efectiva y completamente los recursos que les corresponden; de ahí que su entrega extemporánea da lugar al pago de intereses. Lo anterior, aunado a que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los 'cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba' y que 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 este sentido, tratándose de las aportaciones federales, la ley citada, en su artículo 32, párrafo segundo, establece que los Estados deberán entregarlas a sus respectivos Municipios de manera 'ágil y directa', sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento. Consecuentemente, si bien el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, se refiere expresamente a las participaciones federales, para el caso de las aportaciones federales resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para las participaciones, al ser un lapso razonable para que los Estados hagan las transferencias de dichos recursos a los Municipios, por lo que una vez transcurrido deberá considerarse que incurren en mora y, por ende, pagarse los intereses que correspondan."

³² Visible en la página de Internet: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2014-1-15>

Mes	PARTICIPACIONES		1/FISDMDF	2/FORTAMUN-DF
	Primera entrega	Segunda entrega		
Enero	16	31	4 de Febrero	4 de Febrero
Febrero	14	28	3 de Marzo	3 de Marzo
Marzo	14	31	1 de Abril	1 de Abril
Abril	15	30	2 de Mayo	2 de Mayo
Mayo	15	30	2 de Junio	2 de Junio
Junio	13	30	1 de Julio	1 de Julio
Julio	15	31	1 de Agosto	1 de Agosto
Agosto	15	29	1 de Septiembre	1 de Septiembre
Septiembre	15	30	1 de Octubre	1 de Octubre
Octubre	15	31	3 de Noviembre	3 de Noviembre
Noviembre	14	28		1 de Diciembre
Diciembre	15	29		15 de Diciembre

OCTAVO.—**Estudio.** Con base en las consideraciones anteriores, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizará la sujeta retención de los recursos referentes a los ramos 28 y 33, fondos III y IV, por parte del Gobierno del Estado de Oaxaca al Municipio de Ánimas Trujano, Estado de Oaxaca, que aduce la violación de los artículos 14, 16 y 115 constitucionales.

El estudio de los conceptos de invalidez deberá ceñirse a los recursos que debieron transmitirse desde el quince de enero de dos mil catorce hasta el momento de la presentación de la demanda, tomando como referencia la tabla del *Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos Municipales la distribución de las participaciones federales y calendario para la entrega durante el ejercicio fiscal 2014 de los recursos correspondientes de participaciones y aportaciones federales*, inserta en la parte final del considerando inmediato anterior.

Como se advierte de dicha relación, al momento de la presentación de la demanda (veinticinco de marzo de dos mil catorce) las participaciones que debieron enterarse al Municipio actor eran las de enero y febrero y de la primera quincena de marzo.³³ Por lo que hace a las aportaciones federales, se analizarán las relativas a los meses de enero y febrero.³⁴

³³ Tomando en consideración que las participaciones atinentes a la segunda quincena de marzo serían exigibles hasta el treinta y uno de ese mes.

³⁴ Ello, pues conforme al calendario mencionado, los recursos de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal (FISDMDF) y de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal

Lo anterior tomando en cuenta que el Municipio actor alegó que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca retuvo los recursos federales que le correspondían desde el quince de enero de dos mil catorce, sin fundamento legal que justificara tal actuación, vulnerando el principio de libre hacienda municipal.

El Gobierno del Estado de Oaxaca, al contestar la demanda, manifestó que la alegada retención no existía, en virtud de que ya había entregado al Municipio de Ánimas Trujano sendos cheques correspondientes a participaciones y aportaciones federales atinentes a los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV de enero a marzo de dos mil catorce. Sostuvo que el pago había ocurrido el siete de abril de dos mil catorce, lo que pretendió acreditar con las siguientes pólizas de cheque:

	RAMO	RECURSO	MONTO	FECHA DE RECEPCIÓN	CHEQUE	PRESIDENTE MUNICIPAL	TESORERO
1	28	FONDO MUNICIPAL DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA QUINCENA DE ENERO DE 2014.	\$82,039.05	7/ABRIL/2014	3028	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
2	28	FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA QUINCENA DE ENERO DE 2014.	\$41,991.95	7/ABRIL/2014	3034	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
3	28	FONDO MUNICIPAL DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA QUINCENA DE ENERO DE 2014.	\$82,039.05	7/ABRIL/2014	3040	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
4	28	FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA QUINCENA DEL MES DE ENERO DE 2014.	\$41,991.95	7/ABRIL/2014	3051	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
19	33 FONDO III	FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL CORRESPONDIENTE AL MES DE ENERO DE 2014	\$100,387.90	7/ABRIL/2014	2026	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO

(FORTAMUN-DF) atinentes a los meses de enero y febrero debían entregarse el cuatro de febrero y tres de marzo, respectivamente; mientras que los atinentes a marzo deberían entregarse hasta el primero de abril.

21	33 FONDO IV	FONDO DE APOR- TACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO CORRESPONDIENTE AL MES DE ENERO DE 2014	\$160,172.50	7/ABRIL/2014	0154	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
5	28	FONDO MUNICIPAL DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA QUINCE- NA DE FEBRERO DE 2014 ³⁵ .	\$82,039.05	7/ABRIL/2014	3057	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
6	28	FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL CORRES- PONDIENTE A LA PRIMERA QUINCENA DE FEBRERO DE 2014.	\$41,991.95	7/ABRIL/2014	3066	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
7	28	FONDO MUNICIPAL DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA QUIN- CENA DE FEBRERO DE 2014.	\$82,039.05	7/ABRIL/2014	3082	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
8	28	FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL CORRES- PONDIENTE A LA SEGUNDA QUINCENA DE FEBRERO DE 2014.	\$41,991.95	7/ABRIL/2014	3109	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
20	33 FONDO III	FONDO DE APOR- TACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL CORRESPONDIENTE AL MES DE FEBRERO DE 2014.	\$100,387.90	7/ABRIL/2014	2041	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
9	28	FONDO MUNICIPAL DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA QUINCENA DE MARZO DE 2014.	\$82,039.05	7/ABRIL/2014	3169	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
10	28	FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL CORRES- PONDIENTE A LA PRIMERA QUINCENA DE MARZO DE 2014.	\$41,991.95	7/ABRIL/2014	3142	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
16	28	FONDO MUNICI- PAL SOBRE LAS VENTAS FINALES DE GASOLINA Y DIESEL CORRESPONDIENTE AL MES DE ENERO DE 2014.	\$4,739.10	7/ABRIL/2014	0289	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO

³⁵ Cabe referir que, si bien de la leyenda que aparece en la póliza de cheque se observa que recae a la segunda quincena de febrero, también se mencionó que corresponde al pago del catorce de febrero, razón por la que se toma como atinente a la primera quincena de ese mes. Folio 342 del expediente.

11	28	FONDO MUNICIPAL DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA QUINCENA DE MARZO DE 2014.	\$82,039.05	7/ABRIL/2014	3227	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
12	28	FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA QUINCENA DE MARZO DE 2014.	\$41,991.95	7/ABRIL/2014	3199	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO
14	28	TERCER AJUSTE CUATRIMESTRAL Y FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL).	\$46,294.00	7/ABRIL/2014	3311	MANUEL LÓPEZ CERVANTES	OMAR BENITEZ CASTRO

El poder demandado argumentó que el pago se había realizado hasta el siete de abril, en virtud de la especial situación del Municipio actor (impugnación de las elecciones) y en acatamiento a la suspensión otorgada por la Ministra instructora en el presente procedimiento constitucional. Manifestó que el Municipio actor no había acreditado haber comparecido ante la Secretaría de Finanzas del Estado desde la primera quincena de enero de dos mil catorce a solicitar la entrega de los recursos que legalmente le correspondían, y que tampoco demostró que desde esa fecha estaba reconocido como presidente municipal.

En relación con lo alegado por el Poder Ejecutivo demandado, en el sentido de que los recursos habían sido entregados al Municipio actor hasta el siete de abril de dos mil catorce, en virtud de la problemática jurídico-política del Municipio actor, cabe referir el siguiente contexto:

1) El veinticuatro de noviembre de dos mil trece, la Asamblea General de Ciudadanos del Municipio de Ánimas Trujano, Estado de Oaxaca, eligió a los concejales municipales a través de *sistemas normativos internos* resultando electo Manuel López Cervantes como presidente municipal.³⁶

³⁶ Conviene resaltar que, según el acta de asamblea, los asambleístas acordaron integrar el Ayuntamiento con el resto de los candidatos a presidente municipal en forma escalonada y descendente, de conformidad con los votos obtenidos; igualmente, se acordó que el presidente electo nombraría a quienes fungirían como suplentes de los concejales, de manera que ya no se continuó con la votación para los cargos de síndico y regidores. En esa lógica, la integración del Ayuntamiento quedó de la siguiente forma: Manuel López Cervantes como presidente municipal, Raymundo Reyes Díaz como síndico Municipal, Elpidio Sibaja Martínez como regidor de Hacienda, Mauricio Barriga Ventura como regidor de Educación y Gabino López Mesinas como regidor de seguridad.

2) Derivado de esa elección, el veintiocho y veintinueve de noviembre, así como el dos de diciembre de dos mil trece, ciento cuarenta y cuatro ciudadanos del Municipio de Ánimas Trujano, Estado de Oaxaca, presentaron ante el Instituto Electoral de Oaxaca escritos de inconformidad, en los que solicitaron que se continuara la asamblea electiva, aduciendo que sólo se eligió a través de urnas al presidente municipal, no así a los demás integrantes del Ayuntamiento.

3) El trece de diciembre de dos mil trece, Manuel López Cervantes promovió *per saltum*, juicio federal en contra de la omisión del Consejo local de emitir el acuerdo de validez de la elección de concejales del Municipio en comento.

4) El veintiséis de diciembre de dos mil trece, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, declaró improcedente la solicitud *per saltum* y reencausó el medio de impugnación a un juicio electoral de sistemas normativos internos, competencia del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.

5) El veintiuno de diciembre de dos mil trece, el Instituto Electoral local declaró la validez de la elección de presidente municipal para el periodo dos mil catorce-dos mil dieciséis, no así la elección de los demás concejales municipales.

6) El veintiuno de diciembre de dos mil trece, el síndico municipal y los regidores de hacienda, educación y seguridad, electos en la asamblea de veinticuatro de noviembre, promovieron juicio electoral de los sistemas normativos internos ante el Tribunal Electoral de Oaxaca.

7) El treinta de diciembre de dos mil trece, el Tribunal Electoral Estatal resolvió de manera acumulada los juicios electorales referidos. Al efecto, sobreseyó el promovido por el presidente municipal electo y, por otro lado, revocó parcialmente el acuerdo del Instituto Electoral local; en ese sentido, declaró la validez de la elección del síndico municipal y regidores electos y ordenó al Instituto Electoral que les expidiera las constancias correspondientes.

8) Inconformes con la sentencia anterior, el cuatro de enero de dos mil catorce, ciudadanos integrantes de la Comunidad Indígena de Ánimas Trujano, Estado de Oaxaca, promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

9) El veintisiete de febrero de dos mil catorce, la Sala Regional Xalapa confirmó la resolución emitida por el Tribunal Electoral local.

10) En contra de la resolución anterior, Álvaro Benítez Carballido y trescientos setenta y cinco inconformes más, interpusieron sendos recursos de reconsideración, los cuales registró la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el expediente SUP/REC/440/2014 y acumulados. El diecinueve de marzo de dos mil catorce, la Sala Superior emitió sentencia en la que resolvió dichos medios de impugnación, en cuyo punto resolutivo cuarto determinó que se declaraba válida la elección de Manuel López Cervantes como presidente del Municipio actor, no así la referente al síndico y regidores de dicho Ayuntamiento.

11) El veintidós de marzo de dos mil catorce, se celebró la Asamblea para elegir provisionalmente los cargos de tesorero municipal, entre otros, del que resultó electo para dicho cargo el C. Omar Benítez Castro.³⁷

12) El veinticinco de marzo de dos mil catorce fue presentada la demanda que dio origen a esta controversia constitucional.

13) El veintiséis de marzo de dos mil catorce se recibió el oficio MAT/PRESIDENCIA/056/2014 por el que el presidente municipal de Ánimas Trujano solicitó al secretario de Finanzas del Gobierno de Oaxaca *la entrega de los recursos municipales del Ramo 28, Ramo 33 Fondo III y Fondo IV*.³⁸

14) Mediante acuerdo de veintisiete de marzo de dos mil catorce, dictado en el incidente de suspensión de la presente controversia constitucional, la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, concedió la suspensión solicitada, para el efecto de que no se dejaran de ministrar los recursos económicos estatales y federales que le correspondían a dicho Municipio.³⁹

Como se advierte de la reseña anterior, la inestabilidad política en el Municipio de Ánimas Trujano ha implicado que, al menos a la fecha de la presentación de la demanda, el presidente municipal sea la única autoridad reconocida en el Municipio de Ánimas Trujano. Precisamente en razón de lo anterior, el Poder Ejecutivo demandado justifica la entrega de los recursos al Municipio actor hasta el siete de abril de dos mil catorce.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, el entero de los recursos federales participables a los Municipios debe realizarse de manera rápida e inmediata y sin mayores restricciones que las expresamente previstas en la Ley

³⁷ Folios 308 a 312 de este expediente.

³⁸ Folio 332 del presente expediente.

³⁹ Folio 1 a 4 del incidente de suspensión de la controversia constitucional 30/2014.

de Coordinación Fiscal. Tan es así que dicha normativa establece un plazo perentorio para las entidades federativas en la entrega de los recursos, con la previsión de que, en caso de incumplimiento, se deberán pagar intereses por mora deuditoria.

En consecuencia, el hecho de que la validez de la elección de los regidores y síndicos del Municipio actor estuviera *sub judice* ante las autoridades jurisdiccionales electorales, no extingue la obligación de la entidad federativa de entregar los recursos federales que le corresponden a aquél de manera expedita, conforme a lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

En términos de dicha ley, en materia de aportaciones y participaciones a favor de los Municipios, se prevé la obligación a cargo de las entidades federativas de transferir los recursos, no la de los Municipios de exigirlos. Esto es, el legislador estableció un sistema en el que, a través de la mediación administrativa de los Estados, se garantiza a los Municipios la recepción puntual de los recursos necesarios para cumplir con diversas obligaciones a su cargo.

En términos del artículo 115 constitucional, por un lado, se atribuyen ciertas competencias exclusivas al orden municipal y, por el otro, se garantiza que este orden de gobierno contará con los recursos necesarios para cumplir estas responsabilidades constitucionales. En este sentido, la programación de los presupuestos municipales depende de la transferencia puntual y efectiva de los recursos que destine la Federación.

En ese tenor, esta Primera Sala considera que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca estaba obligado, en todo momento, a velar por la inmediatez en la entrega de los recursos federales participables al Municipio de Ánimas Trujano, sin que la inestabilidad política del Municipio haya suspendido el cumplimiento de dicha obligación.

Para cumplir con la transferencia de los recursos en términos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ante la situación particular del Municipio actor, la entidad federativa pudo haber notificado a dicho Municipio sobre la recepción de los recursos federales que le correspondían, a fin de que éste realizara lo conducente para estar en condiciones de recibirlos.

Contrario a ello, el Gobierno Estatal no actuó y conservó los recursos que la Federación le transfirió y que le correspondían al Municipio actor; de autos se advierte que el Gobierno Estatal entregó los recursos que le correspondían

al Municipio tres días después de que fue notificado de la suspensión concedida en este procedimiento constitucional.⁴⁰

Sin que obste a lo anterior el argumento formulado por el Poder Ejecutivo Estatal en cuanto a que, a la fecha de la presentación de la demanda, el presidente municipal fuera la única autoridad reconocida en el Municipio de Ánimas Trujano, pues como se observa de lo expuesto en párrafos precedentes, el treinta de diciembre de dos mil trece, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca declaró la validez de la elección de los concejales, por lo que éstos debían tomar posesión el uno de enero de dos mil catorce, lo que aconteció como se refiere en el considerando tercero de la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴¹

Ahora bien, en términos del artículo 47, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, el cabildo tiene diez días para acordar el periodo de recepción de las participaciones y remitirlo a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, junto con la clabe interbancaria, número de referencia de la cuenta productiva específica e institución financiera receptora de la transferencia de aquéllas, así como de los fondos de aportaciones que corresponda.

En este tenor, dado que no se advierte prueba en contrario, es posible presumir que el cabildo del Municipio de Ánimas Trujano celebró el acuerdo al que se refiere el artículo 47 de la Ley Orgánica Municipal en los primeros 10 días de enero.

De lo anterior, esta Primera Sala resuelve que asiste razón al impugnante cuando alega que existió una retención injustificada de los recursos participables al Municipio desde enero de dos mil catorce, pues el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca no los entregó hasta el siete de abril de este año.

El Gobierno del Estado de Oaxaca, al contestar la demanda, manifestó que había entregado al Municipio de Ánimas Trujano sendos cheques correspondientes a participaciones y aportaciones federales atinentes a los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV hasta el siete de abril de dos mil catorce, en virtud de

⁴⁰ Ver folio 300 del expediente.

⁴¹ Visible en la página de Internet: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2014/JDC/SX-JDC-00032-2014.htm>

la situación en la que se encontraba el Ayuntamiento (impugnación de las elecciones).

No obstante, como se demuestra a continuación, de la revisión de las documentales que obran en este expediente, se advierte que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca sí incurrió en una retención de los fondos alegados por el Municipio actor.

En términos de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, corresponde a los Municipios, de las participaciones federales recibidas por el Estado, los siguientes fondos:

1. Fondo Municipal de Participaciones;
2. Fondo de Fomento Municipal;
3. Fondo Municipal de Compensación; y,
4. Fondo Municipal de Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diesel.⁴²

Por concepto de aportaciones, corresponde a los Municipios:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;⁴³ y,
2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios;⁴⁴

En cumplimiento de la obligación de entrega de recursos federales participables en términos de lo previsto por la Ley de Coordinación Fiscal, el Congreso del Estado de Oaxaca y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca emitió el *Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos Municipales la distribución de las participaciones federales y calendario para la entrega durante el ejercicio fiscal de los recursos correspondientes de participaciones y aportaciones federales*. Como se observa, el Acuerdo establece el calendario de entrega de los recursos que por participaciones y aportaciones federales les corresponde recibir a los quinientos setenta Municipios del Estado de Oaxaca.

⁴² Artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

⁴³ Artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

⁴⁴ Artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

Mes	PARTICIPACIONES		1ºFISMDF	2ºFORTAMUN-DF
	Primera entrega	Segunda entrega		
Enero	16	31	4 de Febrero	4 de Febrero
Febrero	14	28	3 de Marzo	3 de Marzo
Marzo	14	31	1 de Abril	1 de Abril
Abril	15	30	2 de Mayo	2 de Mayo
Mayo	15	30	2 de Junio	2 de Junio
Junio	13	30	1 de Julio	1 de Julio
Julio	15	31	1 de Agosto	1 de Agosto
Agosto	15	29	1 de Septiembre	1 de Septiembre
Septiembre	15	30	1 de Octubre	1 de Octubre
Octubre	15	31	3 de Noviembre	3 de Noviembre
Noviembre	14	28		1 de Diciembre
Diciembre	15	29		15 de Diciembre

De un contraste entre la calendarización en comento y los comprobantes de pago que obran en autos se advierte lo siguiente:

a. Participaciones:

Fondo municipal de participaciones:

Periodo	Fecha de recepción conforme al Acuerdo	Fecha de pago efectivo
Primera quincena de enero	16 de enero	7 de abril Cheque: 3028 Foja: 338
Segunda quincena de enero	31 de enero	7 de abril Cheque:3040 Foja: 340
Primera quincena de febrero	14 de febrero	7 de abril Cheque: 3057 Foja: 342
Segunda quincena de febrero	28 de febrero	7 de abril Cheque:3082 Foja: 344

Primera quincena de marzo	14 de marzo	7 de abril Cheque: 3169 Foja: 346
---------------------------	-------------	---

Fondo de Fomento Municipal:

Periodo	Fecha de recepción conforme al Acuerdo	Fecha de pago efectivo
Primera quincena de enero	16 de enero	7 de abril Cheque: 3034 Foja: 339
Segunda quincena de enero	31 de enero	7 de abril Cheque: 3051 Foja: 341
Primera quincena de febrero	14 de febrero	7 de abril Cheque: 3066 Foja: 343
Segunda quincena de febrero	28 de febrero	7 de abril Cheque: 3109 Foja: 345
Primera quincena de marzo	14 de marzo	7 de abril Cheque: 3142 Foja: 347

Fondo Municipal de Compensación:

Periodo	Fecha de recepción conforme al Acuerdo	Fecha de pago efectivo
Primera quincena de enero	16 de enero	No obra comprobante de pago en autos.
Segunda quincena de enero	31 de enero	No obra comprobante de pago en autos.

Primera quincena de febrero	14 de febrero	No obra comprobante de pago en autos.
Segunda quincena de febrero	28 de febrero	No obra comprobante de pago en autos.
Primera quincena de marzo	14 de marzo	No obra comprobante de pago en autos.

Fondo Municipal sobre las Ventas Finales de Gasolina y Diesel:

Periodo	Fecha de recepción conforme al Acuerdo	Fecha efectivamente pagada
Primera quincena de enero	16 de enero	No se observa el pago por concepto de la primera de enero; sin embargo, el cheque 289, que obra a foja 353 de autos, se refiere a la totalidad del mes de enero, lo cual no fue controvertido en esta instancia.
Segunda quincena de enero	31 de enero	
Primera quincena de febrero	14 de febrero	No obra comprobante de pago en autos.
Segunda quincena de febrero	28 de febrero	No obra comprobante de pago en autos.
Primera quincena de marzo	14 de marzo	No obra comprobante de pago en autos.

b) Aportaciones:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF):

Periodo	Fecha de recepción conforme al Acuerdo	Fecha de pago efectivo
Enero	16 de enero	7 de abril Cheque: 2026 Foja: 356
Febrero	31 de enero	7 de abril Cheque: 2041 Foja: 357

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal:

Periodo	Fecha de recepción conforme al Acuerdo	Fecha de pago efectivo
Enero	16 de enero	7 de abril Cheque: 154 Foja: 358
Febrero	31 de enero	7 de abril Cheque: 175 Foja: 359

En términos del comparativo anterior, resulta que el Municipio actor recibió el pago correspondiente a los Fondos Municipal de Participaciones y de Fomento Municipal de la primera quincena de enero a la primera quincena de marzo; de igual forma, percibió el pago atinente al Fondo Municipal sobre las Ventas Finales de Gasolina y Diesel correspondiente al mes de enero de dos mil catorce; finalmente, recibió los montos atinentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal de enero y febrero; sin embargo, también se advierte que la transferencia de estos recursos no se realizó en el momento en que correspondía en términos del acuerdo de referencia.

Por otra parte, no se observa que el Municipio actor haya percibido los recursos correspondientes al Fondo de Compensación, pues no se acreditan

los pagos de enero, febrero y marzo de dos mil catorce; sólo obran los pagos relativos a los meses de noviembre y diciembre de dos mil trece.⁴⁵

De igual forma, no se advierte que el Estado demandado haya exhibido los pagos correspondientes a los meses de febrero y primera quincena de marzo del Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diesel, toda vez que únicamente se observa el relativo al mes de enero.⁴⁶

En ese sentido, se concluye que, como lo aduce el Municipio accionante, se actualiza una retención de recursos, pues el Ejecutivo local no entregó íntegramente las ministraciones económicas que le correspondían al Municipio en términos de la normativa aplicable.

En consecuencia, deviene **fundado** lo alegado por el Municipio actor en el sentido de que el Gobierno del Estado de Oaxaca no realizó de manera completa las transferencias de recursos que por concepto de aportaciones y participaciones federales le correspondía recibir para los meses de enero a marzo de dos mil catorce; vulnerando el principio de libre hacienda municipal, así como el de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, previstos en el artículo 115 constitucional. Asimismo dichos actos impugnados también resultan transgresores de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tal como lo aduce el Municipio actor, ya que dichas retenciones no estuvieron fundadas ni motivadas.

Por lo tanto, lo procedente es declarar la invalidez de los actos impugnados consistentes en la retención de recursos que corresponden al Municipio actor para los meses de enero a marzo de dos mil catorce, respecto de los rubros antes mencionados y, consecuentemente, el poder demandado deberá pagar al Municipio actor, en un plazo de quince días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia, los montos de dichas participaciones y aportaciones.

Asimismo, se deberán pagar en el mismo plazo los intereses que se hayan generado por el retardo y la falta de entrega aludida, respectivamente. Éstos deberán computarse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

⁴⁵ Folios 354 y 355 del expediente.

⁴⁶ Folio 353 del expediente.

Los intereses de referencia deberán calcularse a partir de la fecha en que cada uno de los conceptos debió ser transferido de conformidad con el *Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos Municipales la distribución de las participaciones federales y calendario para la entrega durante el ejercicio fiscal 2014 de los recursos correspondientes de participaciones y aportaciones federales*,⁴⁷ publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el quince de enero de dos mil catorce y hasta que sean efectivamente pagados.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos precisados en el considerando segundo relativo a la existencia de los actos impugnados.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los actos impugnados consistentes en la retención de las participaciones que correspondía recibir al Municipio actor para los meses de enero a marzo de dos mil catorce, en los términos del considerando octavo de la presente sentencia y para los efectos precisados en la parte final de éste.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra y manifestó que se reserva su derecho de formular voto particular.

⁴⁷ Visible en la página de Internet: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2014-1-15>

[1] Cabe referir que, si bien de la leyenda que aparece en la póliza de cheque se observa que recae a la segunda quincena de febrero, también se mencionó que corresponde al pago del catorce de febrero, razón por la que se toma como atinente a la primera quincena de ese mes. Folio 342 del expediente.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P/J. 6/2000, P/J. 5/2000, P/J. 12/2005, 1a. LXV/2007, 2a. XVI/2008, 1a. CXI/2010 y 1a. CCXXII/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XI, febrero de 2000, páginas 514 y 515, XXI, marzo de 2005, página 814, XXV, febrero de 2007, página 1395, XXVII, febrero de 2008, página 1897 y XXXII, noviembre de 2010, página 1213, y Décima Época, Libro 22, Tomo 1, julio de 2013, página 620, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 30/2014.

En la ejecutoria se determinó declarar fundado lo alegado por el Municipio actor, en el sentido de que el Gobierno del Estado de Oaxaca no realizó, de manera completa, las transferencias de recursos que, por concepto de aportaciones y participaciones federales, le correspondía recibir para los meses de enero a marzo de dos mil catorce; vulnerando el principio de libre hacienda municipal, así como el de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, previstos en el artículo 115 constitucional. Asimismo, se estableció que, dichos actos impugnados, también resultan transgresores de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que dichas retenciones no estuvieron fundadas ni motivadas.

En ese tenor, se consideró que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca estaba obligado, en todo momento, a velar por la inmediatez en la entrega de los recursos federales participables al Municipio de Ánimas Trujano, sin que la inestabilidad política del Municipio haya suspendido el cumplimiento de dicha obligación.

Que, para cumplir con la transferencia de los recursos en términos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ante la situación particular del Municipio actor, la entidad federativa pudo haber notificado a dicho Municipio sobre la recepción de los recursos federales que le correspondían, a fin de que éste realizara lo conducente para estar en condiciones de recibirlos.

Que, contrario a ello, el Gobierno Estatal no actuó, y conservó los recursos que la Federación le transfirió, y que le correspondían al Municipio actor; de autos se advierte que el Gobierno Estatal entregó los recursos que le correspondían al Municipio, tres días después de que fue notificado de la suspensión, concedida en este procedimiento constitucional.

Sin que obste a lo anterior, el argumento formulado por el Poder Ejecutivo Estatal en cuanto a que, a la fecha de la presentación de la demanda, el presidente municipal fuera la única autoridad reconocida en el Municipio de Ánimas Trujano, pues, como se observa de lo expuesto en párrafos precedentes, el treinta de diciembre de dos mil trece, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca declaró la validez de la elección de los concejales, por lo que éstos debían tomar posesión el uno de enero de dos mil catorce, lo que aconteció como se refiere en el considerando tercero de la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Que, en términos del artículo 47, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, el Cabildo tiene diez días para acordar el período de recepción de las participaciones, y remitirlo a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, junto con la clave interbancaria, número de referencia de la cuenta productiva específica e institución financiera receptora de la transferencia de aquéllas, así como de los fondos de aportaciones que corresponda.

En este contexto, se precisa que, dado que no se advierte prueba en contrario, es posible presumir que el Cabildo del Municipio de Ánimas Trujano celebró el acuerdo al que se refiere el artículo 47 de la ley orgánica municipal en los primeros 10 días de enero.

Resolviendo que existió una retención injustificada de los recursos participables al Municipio, desde enero de dos mil catorce, ya que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca no los entregó hasta el siete de abril de este año.

Ahora, si bien coincido con la mayoría de los Ministros integrantes de esta Primera Sala, en que existió una retención injustificada de los recursos participables al Municipio actor desde enero de dos mil catorce, ya que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca no los entregó hasta el siete de abril de este año, por lo que mi voto fue a favor del proyecto, lo cierto es que **no coincido con que se analice el artículo 47, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**, en el que se señala que el Cabildo tiene diez días para acordar el período de recepción de las participaciones, y remitirlo a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, junto con la clave interbancaria, número de referencia de la cuenta productiva específica e institución financiera receptora de la transferencia de aquéllas, así como de los fondos de aportaciones que corresponda. Y, menos aún, que se sostenga que, "*... dado que no se advierte prueba en contrario, es posible presumir que el Cabildo del Municipio de Ánimas Trujano celebró el acuerdo al que se refiere el artículo 47 de la ley orgánica municipal en los primeros 10 días de enero.*"

Lo anterior, en virtud de que **no es posible presumir** tal cuestión, sino que, en su caso, debió haberse acreditado.

No obstante ello, considero que, la base para sostener que sí existió entrega tardía de los recursos, **es constitucional**, a partir de la doctrina sostenida por esta Suprema Corte, respecto al ámbito municipal. Y, así sustentar tal cuestión, únicamente con las consideraciones que, anteriormente a dicho análisis, sostiene la propia consulta, en el sentido de que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca estaba obligado, en todo momento, a velar por la inmediatez en la entrega de los recursos federales participables al Municipio de Ánimas Trujano, sin que la inestabilidad política del Municipio haya suspendido el cumplimiento de dicha obligación.

Pues, para cumplir con la transferencia de los recursos, en términos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ante la situación particular del Municipio actor, la entidad federativa **pudo haber notificado a dicho Municipio sobre la recepción de los recursos federales que le correspondían, a fin de que éste realizara lo conducente para estar en condiciones de recibirlos.**

Pero, contrario a ello, el Gobierno Estatal **no actuó, y conservó los recursos que la Federación le transfirió, y que le correspondían al Municipio actor.**

Es por todo lo anterior que mi voto, en este asunto, fue a favor del sentido de la sentencia, pero separándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la controversia constitucional 30/2014.

1. En sesión de treinta de marzo de dos mil dieciséis, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, por mayoría de cuatro votos, en el sentido de declarar parcialmente procedente y fundada la controversia constitucional. La sentencia sobresee respecto de ciertos actos y declara inválidas las retenciones de las participaciones que correspondían al Municipio en los meses de enero a marzo de dos mil catorce.
2. Como lo expuse en la sesión respectiva, considero que no puede presumirse la celebración de un acuerdo de cabildo sobre la recepción de participaciones sólo porque la ley dispone su realización, y no hay prueba en contrario en autos. En tal sentido, ante mi desacuerdo con la presunción establecida en el proyecto, considero que no hubo una retención indebida de recursos municipales. Ello me llevó a votar en contra, y reservar mi derecho de formular el presente voto particular, en el que explico las razones de mi disenso.

I. Consideración de la mayoría

3. En el presente asunto, el presidente del Municipio de Ánimas Trujano del Estado de Oaxaca, promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo del Estado, la Secretaría General de Gobierno y de Finanzas Locales y el Congreso del Estado de Oaxaca. De su demanda se advierte que reclama los siguientes actos: a) la retención de los recursos financieros que corresponden al Municipio actor por concepto de participaciones y aportaciones federales, a partir del quince de enero de dos mil catorce; b) la solicitud del Poder Ejecutivo Estatal dirigida al Congreso Local para la desaparición del Municipio actor; c) la determinación de plano, y sin previa audiencia, para nombrar a un administrador municipal que haga las funciones del Ayuntamiento actor; y, d) la determinación para declarar de plano, y sin previa audiencia, la suspensión provisional del propio Ayuntamiento. En sus conceptos de invalidez, el Municipio aduce violaciones a los artículos 14, 16 y 115 constitucionales.
4. La Primera Sala determinó sobreseer respecto de los actos impugnados, identificados con los incisos b), c) y d), en tanto no se acreditó su existencia; sobreseimiento con el que concuerdo.
5. La sentencia entra al estudio de fondo respecto de las alegadas retenciones, tras exponer, con detalle, la doctrina constitucional respecto a los principios de ejercicio directo e integridad de los recursos federales, estimando fundado el concepto de violación municipal.

6. El Poder Ejecutivo demandado argumentó que, el pago de los recursos controvertidos se había realizado hasta el siete de abril de la anualidad pertinente, en virtud de la especial situación del Municipio actor; a saber, la impugnación de las elecciones que derivó en la ausencia del síndico y regidores, debido a la declaración de invalidez de la elección por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, a su juicio, esta circunstancia justifica la entrega tardía de los recursos al Municipio.
7. La sentencia reconoce que la inestabilidad política en el Municipio actor ha implicado que, al menos a la fecha de la presentación de la demanda, el presidente municipal sea la única autoridad reconocida en el Municipio. Sin embargo, la mayoría afirma también que, la circunstancia de que la validez de la elección de los regidores y síndicos del Municipio estuviera *sub judice*, no extingue la obligación de la entidad federativa de entregar los recursos municipales de forma expedita.
8. Por tanto, se afirma que el Poder Ejecutivo estaba obligado a la entrega inmediata de los recursos federales participables al Municipio actor. En este tenor, la entidad federativa pudo haber notificado al Municipio sobre la recepción de los recursos municipales que le correspondían, a fin de que éste realizara lo conducente para estar en condiciones de recibirlos.
9. El Poder Ejecutivo Local argumentó que, a la fecha de la presentación de la demanda, el presidente municipal era la única autoridad reconocida en el Municipio. A ello, la sentencia replica que la elección de los concejales fue declarada válida por el Tribunal Electoral Local, y éstos tomaron posesión el primero de enero de dos mil catorce. Además, la ley orgánica municipal prevé en su artículo 47, fracción XXVIII, que el cabildo tiene diez días para acordar el periodo de recepción de participaciones, y remitirlo a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, junto con los datos de pago. La sentencia estima que, dado que no se advierte prueba en contrario, **es posible presumir** que el cabildo del Municipio celebró el acuerdo antecedente, y, por tanto, que el Poder Ejecutivo Local retuvo injustificadamente los recursos, participables al Municipio, desde enero de dos mil catorce, pues no los entregó hasta el siete de abril del mismo año.
10. Habiendo establecido tal obligación, la sentencia realiza un contraste entre las constancias de pago exhibidas y el "Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos municipales la distribución de las participaciones federales y calendario para la entrega durante el ejercicio fiscal de los recursos correspondientes de participaciones y aportaciones federales." En consecuencia, ordena el pago de los recursos retenidos así como los intereses generados por el retardo y la falta de entrega aludida.

II. Razones del disenso

11. Respetuosamente, manifiesto mi disenso respecto de la alegada indebida retención de recursos públicos municipales. En el caso concreto, estimo que debemos atender a la situación particular del municipio. Nos encontramos ante circunstancias políticas concretas, en las que existía una ausencia del síndico y regidores, consecuencia de la declaración de invalidez de la elección por la Sala Superior del Tribunal Elec-

toral del Poder Judicial de la Federación. La única autoridad cuya elección se reputó válida fue la del presidente municipal.

12. Además de lo anterior, no es posible apreciar en autos que en el mes de enero de 2014 hubiese habido una comunicación municipal al Poder Ejecutivo, que especificase por conducto de quién o cuáles funcionarios era posible entregar los recursos federales. Fue hasta el veintisiete de marzo de dos mil catorce que el presidente municipal informó a la Secretaría de Finanzas del Estado lo sucedido respecto a la integración del Ayuntamiento, así como la "designación" del tesorero municipal por parte de la Asamblea Comunitaria.
13. Me parece un salto argumentativo importante el presumir que se celebró un acuerdo de cabildo, para acordar la recepción de participaciones, sólo porque la ley dispone su realización, y no hay prueba en contrario en autos. En este caso, no es posible presumir la realización de tal acto o acuerdo sólo por su disposición legal. Tal demostración correspondía, en todo caso, al Municipio actor.
14. Por el contrario, lo que sí me parece que se desprende de autos es que, el veintisiete de marzo de dos mil catorce, se informó a la Secretaría de Finanzas a quién, y por conducto de quién debían ministrarse los recursos. Debido a ello, previo a ese momento, no resultaba lógico exigirle al Gobierno del Estado el pago de los recursos federales, correspondientes a los meses de enero, febrero y la primera quincena de marzo, simplemente porque no tenía conocimiento de cómo, ni, a quién, realizar el pago. En vía de consecuencia, si me he pronunciado en contra de la condena por el concepto principal, naturalmente, tampoco puedo estar de acuerdo en la condena al pago de intereses.
15. En conclusión, dadas las manifiestas peculiaridades de la integración del Ayuntamiento, que en este caso se presentaron, estimo que no existió una retención indebida de recursos por la autoridad demandada, ni una entrega extemporánea de los mismos, que genere el pago de intereses.

Este voto se publicó el viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATZINTLA POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS AL MUNICIPIO DE COATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE

REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE COATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE COATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. CONTROVERSI CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. CONTROVERSI CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 149/2016. MUNICIPIO DE COATZINTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 13 DE JUNIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE:

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de junio de dos mil dieciocho.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el once de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Lorena López Velázquez**, en su carácter de síndica del Municipio de **Coatzintla, Veracruz**, promovió controversia constitucional, en representación del citado Municipio, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por los órganos que a continuación se mencionan:

Entidad, poder u órgano demandado:

- El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- El secretario de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- El director general de contabilidad gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- El director de cuenta pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- La Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Norma general o actos cuya invalidez se demanda:

"1. La invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Coatzintla, Veracruz.

"2. La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio.

"3. *La omisión de entrega de las participaciones federales en el cumplimiento de las obligaciones Constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas.*

"4. *Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio.*

Los cuatro rubros anteriores, los hace valer en relación con los siguientes fondos:

Por el concepto de Ramo General 023, y en lo particular a:

a. *Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (HIDROCARBUROS 2015); \$410,613.00.*

b. *Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (HIDROCARBUROS 2016); \$3'156,401.00.*

c. *Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión—A-2016, (FORTAFIN), \$ 21'450,871.00.*

Por el concepto de Ramo General 033, y en lo particular a:

a. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), \$4'783,372.00.*

b. *Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, Municipal y de las demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) \$6'476,958.00.*

Haciendo un total de los rubros mencionados de \$36'278,215.00 (treinta y seis millones doscientos setenta y ocho mil doscientos quince pesos 00/100 M.N.).

Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así como, que se les ordene 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, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

Desde hace meses el Ayuntamiento ha hecho llamados y requerimientos, así como acudido personalmente a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz, con el propósito de que le paguen las cantidades correspondientes al rubro de participaciones federales, en específico las correspondientes a:

Por el concepto de Ramo General 023, y en lo particular a:

a. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (HIDROCARBUROS 2015); \$410,613.00.

b. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (HIDROCARBUROS 2016); \$3'156,401.00.

c. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión—A-2016, (FORTAFIN), \$ 21'450,871.00.

Por el concepto de Ramo General 033, y en lo particular a:

a. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), \$4'783,372.00.

b. Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, Municipal y de las demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) \$6'476,958.00.

Haciendo un total de los rubros mencionados de \$36'278,215.00 (treinta y seis millones doscientos setenta y ocho mil doscientos quince pesos 00/100 M.N.).

Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nunca se ha dado una respuesta clara, no obstante de manera verbal el diez de octubre de dos mil dieciséis, se señaló que se retendría el pago de dichos montos debido a que existían indicaciones a esa dependencia para que suspendiera su entrega hasta nueva orden. Desde hace meses se ha repetido la omisión en la entrega de los recursos federales que le corresponden al

Ayuntamiento, situación que pone en riesgo el desarrollo social y económico del Municipio.

El artículo sexto, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados y que 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; siendo que en caso de incumplimiento la Federación hará entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La omisión de entregar los fondos federales, que corresponden al Municipio actor, pone en riesgo y peligro el derecho humano al desarrollo social a que tienen derecho los habitantes de Coatzintla, Veracruz, asimismo, la ilegal retención que se hace a los fondos federales que le corresponden al actor, está impidiendo el normal funcionamiento de la hacienda municipal, corriéndose el riesgo de pagar los rubros de alumbrado público, energía eléctrica por consumo de agua potable, nóminas a los trabajadores municipales, obra pública, etcétera, y se tendrán que paralizar las obras municipales.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora, en sus conceptos de invalidez esgrimió, en síntesis, lo siguiente:

- Las autoridades demandadas transgreden el principio de integridad de los recursos municipales al retener los fondos federales señalados en los apartados anteriores.

- La omisión de entrega de los recursos es ilegal, dado que no existe norma o disposición general, que permita o justifique que no se entreguen en forma completa al Municipio sus participaciones, lo que redundará en un perjuicio económico e impacta su autonomía, concretamente en la libertad de administración hacendaria de la que goza por disposición constitucional, al afectarse su autosuficiencia económica y la libre disposición de los recursos económicos que le corresponden.

- Las participaciones federales que reciban los Municipios forman parte de su hacienda, las que serán cubiertas en los términos que para su distribución determinen las Legislaturas Locales, mediante disposiciones de carácter general.

- Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo a lo que establezcan las Legislaturas Locales.

- 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 y 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.

- Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios, son inembargables; no puede afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por aquéllos, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas, a petición de dichas entidades, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bien sea a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en el territorio nacional, o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana; asimismo, proceden las compensaciones que se requieran efectuar, cuando sean a consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del cumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones, o cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la Ley de Coordinación Fiscal así lo autorice.

- Las participaciones federales de las que forman parte los fondos reclamados, están contempladas en las hipótesis del artículo 115 constitucional.

- Las participaciones federales han sido motivo de estudio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, en las cuales ha establecido un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendentes al fortalecimiento de su autonomía, a saber:

a) Principio de libre administración de la hacienda municipal, cuyo fin es fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus exigencias, sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos a sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

b) Principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda municipal, implica que todos los recursos de la hacienda municipal, deben ejercerse en forma directa por su órgano de gobierno o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

c) Principio de integridad de los recursos municipales, consiste en que los Municipios deben recibir en forma puntal, efectiva y completa tanto de las participaciones como las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes.

d) Derecho de los Municipios a percibir las contribuciones (incluyendo las tasas adicionales), establecidos por los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

e) Principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender a sus necesidades y responsabilidades públicas.

f) Facultad de los Ayuntamientos para que, en su ámbito territorial, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

g) Facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos, las cuales vinculan a las legislaturas estatales a emitir las con una motivación adecuada, en caso de apartarse de la propuesta municipal.

- De estos principios constitucionales se desprende que las participaciones federales, incluidos los fondos reclamados, están sujetas a un régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación debe llevarse a cabo, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Ayuntamientos, situación que en la especie no ocurre y por ende, causa agravio.

- La Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que estos recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones, en los términos y condiciones establecidas en dicho ordenamiento federal, es decir, puede haber casos de excepción, en los que resulte válida la afectación y retención de las participaciones federales que le corresponde a los Municipios, en ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que puede darse esa posibilidad cuando:

1. Pago de obligaciones contraídas por los Municipios, previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro correspondiente.

2. Por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlos a un determinado fin.

- En el caso concreto no se actualiza ninguna de las hipótesis señaladas, por tanto, se considera ilegal e injusto que las autoridades demandadas retengan, sin justificación, los fondos y participaciones federales. Además, no existe manifestación de voluntad o consentimiento por parte del Municipio para que las autoridades lleven a cabo la retención de fondos, es decir, no existe acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio de Coatzintla, en el que se comprometan los recursos que corresponden a los fondos reclamados.

- Las autoridades demandadas están violando los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos, al no entregar al Municipio en forma puntal, efectiva y completa sus recursos federales, vulnerando su autonomía financiera, poniendo en riesgo el derecho social de los habitantes del Municipio.

- La intervención del Estado de Veracruz y de las autoridades demandadas, respecto de los fondos de participaciones que corresponden a los Municipios de mediación administrativa; en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

- El Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener los fondos correspondientes al Ramo General 23, el cual asciende a la cantidad de \$25'017,855.00 (veinticinco millones diecisiete mil ochocientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.) y Ramo 33, el cual asciende a la cantidad de \$11'260,330.00 (once millones doscientos sesenta mil trescientos treinta pesos 00/100 M.N.). Por tanto, la omisión de entregarlos transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales, violentando el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

- La omisión de las autoridades demandadas, de entregar los fondos federales y la retención ilegal de los mismos, vulnera en perjuicio del Municipio los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los actos y omisiones cuya invalidez se reclaman son violatorios de los artículos 14 y 16 en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, esto se afirma dado que la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales.

- El régimen constitucional de la hacienda municipal encuentra sus puntos cardinales en la fracción IV del artículo 115 constitucional, numeral que tiene por objetivo regular relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales y establecer diversas garantías a favor de los Municipios que pueden resumirse mediante la enunciación de ciertos principios.

- Los actos y omisiones reclamadas son inconstitucionales por vulnerar los principios de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, integridad de recursos económicos municipales, por lo que se refiere a las participaciones no entregadas y libre administración de la hacienda municipal, de ahí que deban ser declarados inválidos.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de once de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 149/2016; asimismo, ordenó se turnara el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.¹

Mediante proveído de catorce de noviembre de dos mil dieciséis, se admitió a trámite la demanda, se tuvo como demandados al Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, a quienes se ordenó emplazar para que formularan su contestación, requiriéndolos para que enviaran a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; por otra parte, no se tuvo como demandados al secretario, director general de contabilidad gubernamental y director de cuenta pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, así como la Contaduría Mayor de Hacienda, por tratarse de dependencias subordinadas a dichos poderes; asimismo, se ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que emitiera la opinión que le corresponde, y se mandó formar cuaderno incidental a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Veracruz. María Eliza Manterola Sainz, en su carácter de Diputada

¹ Fojas 47 y 48 del expediente principal.

Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda refirió que:²

I. De la lectura de la demanda, se advierte que el órgano señalado como responsable es la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz, órgano que inexistente dentro de la estructura orgánica de esa dependencia de acuerdo en lo dispuesto por los artículos 57, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, razón por la cual no puede ser llamado a juicio al Congreso del Estado de Veracruz.

II. No le asiste el carácter de demandado de conformidad con la fracción II, del artículo 10, de la ley reglamentaria, dado que no participó ni intervino en los actos reclamados.

III. Se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, toda vez que los actos reclamados no fueron emitidos por esa entidad legislativa, ni hubo intervención de los órganos administrativos que conforman su estructura orgánica.

IV. En cuanto a los antecedentes señalados en la demanda, no los niega ni los afirma por no serle propios.

V. Respecto de los conceptos de invalidez, reconoce la autonomía, personalidad jurídica y la forma en que manejan su patrimonio los Ayuntamientos que integran el Estado de Veracruz, por lo que únicamente aprueba la forma en que se designan las participaciones federales, pero nunca las retiene.

SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de Gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:³

I. En el apartado que denominó oportunidad, señaló que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

² Ídem, fojas 64 a 68.

³ Ídem, fojas 78 a 93.

II. Los antecedentes expresados, por el recurrente, son parcialmente ciertos, en cuanto a la expedición y publicación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, en el cual se contempla la asignación de recursos para los diferentes fondos y rubros destinados a los Municipios del país, entre ellos, los del Estado de Veracruz.

Por cuanto hace a los requerimientos que el actor formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, con el propósito de que se le pagaran las cantidades correspondientes a las participaciones federales a que tiene derecho y que reclama en la controversia constitucional que nos ocupa, indicó que no lo afirma ni lo niega, toda vez que se tratan de hechos que no resultan propios de la administración pública estatal, que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciséis.

Señaló que, debe otorgarse valor probatorio a la confesión espontánea del Municipio actor, consistente en la manifestación que efectúa en el sentido que "desde hace meses" ha realizado llamados, requerimientos y entrega de recibos a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, con el propósito de que se le pagaran las cantidades que reclama en este juicio, correspondientes al rubro de participaciones federales. Esto es, que la parte promovente se ostentó sabedora del acto que reclama, con anterioridad al diez de octubre de dos mil dieciséis, fecha en la que alude existían indicaciones en la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz para que se le retuviera el pago de las cantidades reclamadas.

Considera procedente desestimar las manifestaciones del actor respecto a que el diez de octubre de dos mil dieciséis, le seguían reteniendo los pagos de las participaciones federales debido a que existían indicaciones en la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, para que se suspendiera su entrega hasta nueva orden, toda vez que no presentó prueba que lo acredite, además, no son hechos propios del Gobierno del Estado que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis.

Finalmente, no realizó referencia a las restantes manifestaciones del actor, porque no constituyen hechos sino consideraciones jurídicas que este Tribunal habrá de resolver.

III. En el apartado de causas de improcedencia adujo lo siguiente:

A) Prescripción.

Que en relación a los actos que impugna el Municipio actor estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, frac-

ción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto y de su ejecución.

Lo anterior se concluye, porque el Municipio actor tuvo conocimiento del acto que reclama con antelación al diez de octubre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para la interposición de la demanda había transcurrido en exceso.

Además, señala que los actos precisados en el inciso 1 y 2 de la demanda, constituyen actos positivos y el señalado en el inciso 3, constituye una "omisión", por lo cual, niega los actos positivos y aclara que respecto a la omisión, ésta deriva de un acto positivo. Citó en apoyo la tesis P/J. 113/2010, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."

La omisión de entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio demandante, resulta ser una consecuencia directa de la recepción de dichas participaciones por parte de la Federación a la entidad veracruzana, es decir, el acto positivo es la recepción de las participaciones por parte de la Federación al Estado de Veracruz, mientras que la consecuencia directa es la entrega que realiza éste a los Municipios en el plazo de cinco días. Por lo que el Municipio tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que feneció el plazo que tiene el Estado para realizar la entrega al Municipio, y si no lo hizo, ello no le causa agravio en su perjuicio, por una invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario constituye la prescripción de un derecho.

Aunado a que, el Poder Ejecutivo dio a conocer a través de la publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los acuerdos por los cuales se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada Municipio del Estado de Veracruz del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016; contenidos en los números 064 de trece de febrero de dos mil catorce, 064 de trece de febrero de dos mil quince y 062 de doce de febrero de dos mil dieciséis. Citó en apoyo la tesis I.3o.C.26 K (10a.), de rubro: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU PUBLICACIÓN Y CONTENIDO ES HECHO NOTORIO, BASTA SU COPIA SIMPLE PARA OBLIGAR A CONSTATAR SU EXISTENCIA Y TOMARLA EN CUENTA."

Finalmente, aduce que si bien el artículo 31 de la ley de la materia, declara inadmisibles las pruebas de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Citó en apoyo la jurisprudencia P./J. 27/96, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). LA CONFESIÓN EXPRESA DEL QUEJOSO CONTENIDA EN LA DEMANDA, ACERCA DE QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO QUE MOTIVO EL ACTO RECLAMADO, CONSTITUYE PRUEBA PLENA DE ESE HECHO Y HACE INAPLICABLE DICHO PRECEPTO."

B) Inexistencia del acto reclamado.

Que con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, hace valer la causal de improcedencia consistente en la inexistencia del acto cuya invalidez se demanda; en específico de los señalados en los incisos 1 y 2 del escrito de demanda, virtud que, en modo alguno la parte actora ha acreditado la existencia de la orden, instrucción, autorización o aprobación, para llevar a cabo retenciones o descuentos de las participaciones reclamadas.

Además, con fundamento en el artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria, solicita a este Alto Tribunal, estudie y analice oficiosamente las causales de improcedencia que pudieran actualizarse en el asunto. Citó en apoyo la jurisprudencia P./J. 31/96, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."

IV. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que los conceptos de invalidez resultan inatendibles, en virtud de que los actos señalados en los incisos 1 y 2 del apartado correspondiente de la demanda resultan inexistentes, por los motivos que señaló en el apartado anterior; que el presente medio de control constitucional es improcedente, porque el estudio de las causales de improcedencia resulta ser una cuestión de orden público, y en el caso particular, debido a la presentación extemporánea de la demanda, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la ley reglamentaria.

Asimismo, precisó que existe variación en las cantidades de las participaciones que solicita el Municipio, con las cantidades que realmente se deben, pues del oficio TES/1431/2016 de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, se advierten los siguientes datos:

1. Respecto a los recursos a cargo de Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos para el ejercicio 2015, se advierte un registro pendiente de pago:

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EJERCICIO 2015		
CONCEPTO	FECHA DE REGISTRO	IMPORTE
PRINCIPIO PRODUCTOR DE HIDROCARBUROS (NOVIEMBRE)	14- DIC - 15	\$ 410, 613.00

Por lo que hace a los recursos, a cargo del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos destinados a los Municipios fueron ministrados por parte de la Federación al Estado, en el ejercicio 2016, como se aprecia en la siguiente tabla:

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EJERCICIO 2016		
CONCEPTO	FECHA DE REGISTRO	IMPORTE
HIDROCARBUROS (ENERO)	27-ENE-16	\$ 92,053,920.00
HIDROCARBUROS (FEBRERO)	24-FEB-16	\$ 92,104,839.00
HIDROCARBUROS (MARZO)	23-MAR-16	\$ 93,570,580.00
HIDROCARBUROS (ABRIL)	20-ABR-16	\$ 86,275,380.00
HIDROCARBUROS (MAYO)	19-MAY-16	\$ 77,157,927.00
HIDROCARBUROS (JUNIO)	17-JUN-16	\$ 85,668,544.00

HIDROCARBUROS (JULIO)	29-JUL-16	\$ 89,383,028.00
HIDROCARBUROS (AGOSTO)	27-AGO-16	\$ 83,635,869.00
	TOTAL	\$699'850,087.00

En el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, se advierten registros pendientes de pago correspondientes al ejercicio fiscal 2016, que a continuación se detallan:

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EJERCICIO 2016	
CONCEPTO	IMPORTE
HIDROCARBUROS (ENERO)	\$ 415, 013.00
HIDROCARBUROS (FEBRERO)	\$ 415, 243.00
HIDROCARBUROS (MARZO)	\$ 421, 851.00
HIDROCARBUROS (ABRIL)	\$ 388, 962.00
HIDROCARBUROS (MAYO)	\$ 347, 857.00
HIDROCARBUROS (JUNIO)	\$ 386, 226.00
HIDROCARBUROS (JULIO)	\$ 402, 381.00
HIDROCARBUROS (AGOSTO)	\$ 178, 890.40
TOTAL	\$ 2'956,423.40

2. Las aportaciones de los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la inversión A (FORTAFIN A 2016), correspondiente al ejercicio 2016, fueron ministradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al Gobierno del Estado, de manera global, el treinta y uno de agosto y registradas en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV), el siete de septiembre de dos mil dieciséis.

En el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV), se advierten registros a favor del Municipio actor pendientes de pago por la cantidad de \$ 15'015,609.70 (quince millones quince mil seiscientos nueve pesos 70/100 M.N.), los cuales se detallan a continuación:

MUNICIPIO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
MUNICIPIO DE COATZINTLA	07-SEP-16	\$ 1,815,359.70
MUNICIPIO DE COATZINTLA	07-SEP-16	\$ 3,800,000.00
MUNICIPIO DE COATZINTLA	07-SEP-16	\$ 4,550,250.00
MUNICIPIO DE COATZINTLA	07-SEP-16	\$ 4,850,000.00
TOTAL		\$ 15,015,609.70

Por otra parte, en el sistema citado previamente, se advierten, pagos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la inversión A (FORTAFIN A 2016), por la cantidad de \$14'050,561,30 (catorce millones, cincuenta mil quinientos sesenta y un pesos 30/100 M.N), de acuerdo a lo siguiente:

MUNICIPIO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
MUNICIPIO DE COATZINTLA	30-JUN-16	\$ 3,807,650.00
MUNICIPIO DE COATZINTLA	09-AGO-16	\$ 3,807,650.00
MUNICIPIO DE COATZINTLA	20-DIC-16	\$ 6,435,261.30
TOTAL		\$ 14,050,561.30

3. Respecto a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se advierten las siguientes ministraciones efectuadas al Municipio actor:

FONDO	MONTO	PAGO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2,158,986.00	03-FEB-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2,158,986.00	03-MAR-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2,158,986.00	29-ABR-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2,158,986.00	08-JUN-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2,158,986.00	30-JUN-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2,158,986.00	01-JUL-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2,158,986.00	31-AGO-16

Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre de dos mil dieciséis.

Entonces, se advierten del Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV) registros pendientes de pago al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal 2016, los cuales se detallan a continuación:

FONDO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-AGO-16	\$2,158,986.00
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-SEP-16	\$2,158,986.00
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-OCT-16	\$2,158,989.00
TOTAL		\$6,476,961.00

Finalmente, respecto a las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), se detallan las ministraciones hechas al Municipio, cubierta en su totalidad:

FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCAIONES TERRITORIALES D.F	MONTO	FECHA DE PAGO
No. 1 MES DE ENERO/2016	\$2,391,686.00	03-FEB-16
No. 2 MES DE FEBRERO/2016	\$2,391,686.00	29-FEB-16
No. 3 MES DE MARZO/2016	\$2,391,686.00	04-ABR-16
No 4 MES DE ABRIL/2016	\$2,391,686.00	29-ABR-16
No. 5 MES DE MAYO/2016	\$2,391,686.00	13-JUN-16
No 6 MES DE JUNIO/2016	\$2,391,686.00	30-JUN-16
No. 7 MES DE JULIO/2016	\$2,391,686.00	29-JUL-16

No. 8 MES DE AGOSTO/2016	\$2,391,686.00	31-AGO-16
No. 9 MES DE SEPTIEMBRE/2016	\$2,391,686.00	10-NOV-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No. 10 MES DE OCTUBRE/2016	\$2,391,686.00	10-NOV-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No. 11 MES DE NOVIEMBRE/2016	\$2,391,686.00	07-DIC-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No. 12 MES DE DICIEMBRE/2016	\$2,391,686.00	13-DIC-16

OCTAVO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

NOVENO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se admitieron las pruebas ofrecidas, se hizo constar que las partes no formularon alegatos; y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **AVOCÓ** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la Ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, el Municipio actor señaló como tales lo siguiente:

"1. La invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Coatzintla, Veracruz.

2. La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio.

3. La omisión de entrega de las participaciones federales en el cumplimiento de las obligaciones Constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas.

4. Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio.

Los cuatro rubros anteriores, los hace valer en relación con los siguientes fondos:

Por el concepto de Ramo General 023, y en lo particular a:

a. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (HIDROCARBUROS 2015); \$410,613.00.

b. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (HIDROCARBUROS 2016); \$3'156,401.00.

c. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión–A-2016, (FORTAFIN), \$21'450,871.00.

Por el concepto de Ramo General 033, y en lo particular a:

a. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), \$4'783,372.00.

b. Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, Municipal y de las demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) \$6'476,958.00.

Haciendo un total de los rubros mencionados de \$36'278,215.00 (treinta y seis millones doscientos setenta y ocho mil doscientos quince pesos 00/100 M.N.).

Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así como que se les ordene 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, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

Valorando este texto, transcrito con el resto de la demanda, se estima que si bien el Municipio actor refirió que estaba en contra de las instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones llevadas a cabo para la indebida retención de ciertos recursos públicos, advirtiendo la causa de pedir, se llega a la conclusión que lo que realmente reclamó no fueron actos específicos de descuento o retención, sino la omisión en la entrega de los diferentes recursos mencionados.

Primero, porque el Municipio actor, recurrentemente, pone de manifiesto no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega de los mismos y, segundo, debido a que el motivo principal para la presentación de la demanda es precisamente la ausencia de pago de esos recursos.

Así las cosas, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se considera que los actos impugnados en la presente controversia son:

a) La omisión en la entrega del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por la cantidad de **\$410,613.00 de dos mil quince** y por un total de **\$3'156,401.00 de dos mil dieciséis**.

b) La omisión en la entrega del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016 (FORTAFIN), la cantidad de **\$21'450,871.00**.

c) La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), **\$4'783,372.00**.

d) La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis** por un total de **\$6,476,958.00**.

e) En relación con las omisiones en la entrega de las participaciones y aportaciones federales señaladas, el Municipio actor solicita el pago de intereses.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁴ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera —en principio— de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al ejecutivo estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Certeza de los actos reclamados.** En el apartado anterior de la presente controversia constitucional se tuvieron como actos impugnados del Municipio actor, los siguientes:

a) La omisión en la entrega del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por la cantidad de **\$410,613.00 de dos mil quince** y por un total de **\$3'156,401.00 de dos mil dieciséis.**

b) La omisión en la entrega del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016 (FORTAFIN), la cantidad de **\$21'450,871.00.**

c) La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), **\$4'783,372.00.**

d) La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis** por un total de **\$6,476,958.00.**

e) En relación con las omisiones en la entrega de las participaciones y aportaciones federales señaladas, el Municipio actor solicita el pago de intereses.

Ahora bien, en relación con los incisos a), b) y d), conforme a las constancias que obran en autos, en específico, del informe del Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y del oficio TES/1431/2016 del tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación, se advierte que, existen registros de pagos pendientes a favor del Municipio actor, por lo cual, se tiene por ciertos los actos impugnados.

Por vía de consecuencia, se tiene por probado el acto señalado en el inciso e).

No obstante ello, esta Primera Sala advierte que, el acto referido en el inciso c), no puede tenerse como cierto como una omisión absoluta, en razón de que el Municipio únicamente indicó que existía un adeudo por **\$4,783,372.00**; sin embargo, la autoridad demandada negó su existencia, exhibiendo constancias con las que acreditó las ministraciones hechas al Municipio actor, correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), relativas al año de dos mil dieciséis:

FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES D.F	MONTO	FECHA DE PAGO
No. 1 MES DE ENERO/2016	\$2,391,686.00	03-FEB-16
No. 2 MES DE FEBRERO/2016	\$2,391,686.00	29-FEB-16
No. 3 MES DE MARZO/2016	\$2,391,686.00	04-ABR-16
No 4 MES DE ABRIL/2016	\$2,391,686.00	29-ABR-16
No. 5 MES DE MAYO/2016	\$2,391,686.00	13-JUN-16
No 6 MES DE JUNIO/2016	\$2,391,686.00	30-JUN-16
No. 7 MES DE JULIO/2016	\$2,391,686.00	29-JUL-16
No. 8 MES DE AGOSTO/2016	\$2,391,686.00	31-AGO-16

No. 9 MES DE SEPTIEMBRE/2016	\$2,391,686.00	10-NOV-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No. 10 MES DE OCTUBRE/2016	\$2,391,686.00	10-NOV-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No. 11 MES DE NOVIEMBRE/2016	\$2,391,686.00	07-DIC-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No. 12 MES DE DICIEMBRE/2016	\$2,391,686.00	13-DIC-16

Por lo cual, es procedente el **sobreseimiento**, en relación con dicho acto, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, al advertirse que, existió retraso en la entrega de los recursos de dicho fondo por lo que hace a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, pues ambos fueron pagados el diez de noviembre del mismo año, es decir, con posterioridad a las fechas señaladas en el calendario correspondiente (siete de octubre y cuatro de noviembre, de la misma anualidad), se tiene como cierto el acto consistente en el pago de intereses de dichos meses respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

CUARTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,⁵

⁵ Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento, mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,⁶ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁷ la Suprema Corte consideró que, se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 20/2005⁸ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco, suscrito por el secretario de finanzas y administración del Gobierno del Estado de Guerrero, mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.⁹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011¹⁰ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.¹¹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012¹² el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno, el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁷ Foja 28 de la sentencia.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno, el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

⁹ Foja 49 de la sentencia.

¹⁰ Resuelta por la Primera Sala, el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹¹ Foja 20 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala, el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹³ En la sentencia, se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014¹⁴ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo, para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹⁵

En la controversia constitucional 78/2014¹⁶ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo local: 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁷

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega

¹³ Foja 35 de la sentencia.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala, el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁵ Foja 29 de la sentencia.

¹⁶ Resuelta por la Primera Sala, el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁷ Foja 18 de la sentencia.

de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.¹⁸ Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015¹⁹ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,²⁰ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²¹ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²²

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir, que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos

¹⁸ Foja 22 de la sentencia.

¹⁹ Resuelta por la Primera Sala, el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

²⁰ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²¹ Foja 45 de la sentencia.

²² Foja 51 de la sentencia.

parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que, el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone, que el plazo para la promoción de la demanda será 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.²³ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es oportuno, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por la cantidad de **\$410,613.00 de dos mil quince** y por un total de **\$3'156,401.00 de dos mil dieciséis**, del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión—A-2016 (FORTAFIN), la cantidad de **\$21'450,871.00** y del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis** por un total de **\$6'476,958.00**.

QUINTO.—**Legitimación Activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

²³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 21. 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."

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;..."

"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..."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Lorena López Velázquez, síndica del Municipio de Coatzintla, Estado de Veracruz, en su carácter de representante legal de dicho Ayuntamiento, quien acredita su personalidad con copia certificada de la Constancia de Mayoría de Síndico Unico de nueve de julio de dos mil trece; así como la copia certificada del Acta Solemne de Toma de Protesta de treinta y uno de diciembre de dos mil trece.²⁴

²⁴ Fojas 22 y 25 a 28 del expediente principal.

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,²⁵ **se reconoce la representación que ostenta la referida funcionaria**, para promover a nombre del Municipio de Coatzintla, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

SEXTO.—Legitimación Pasiva. A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

María Eliza Manterola Sainz dio contestación a la demanda, en representación del Poder Legislativo del Estado, lo que se tuvo por acreditado con la Gaceta Oficial de ocho de noviembre de dos mil dieciséis.²⁶

No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que en el caso procede decretar el sobreseimiento respecto de este poder, toda vez que no puede tener la naturaleza de demandado al no haber participado de forma alguna en las omisiones que el Municipio impugna y, por ende, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la controversia constitucional.

En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,²⁷ y 10, fracción II, contrario sensu,²⁸ de la ley reglamentaria de la materia se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquella relativa a la falta de carácter de poder demandado, cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

²⁵ **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

²⁶ Fojas 73 y 74 del expediente principal.

²⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

²⁸ **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."

En ese sentido, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo en las omisiones reclamadas ni que, por cuestiones inherentes a su competencia, ha incurrido en la conducta que se le imputa, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la presente instancia. Por tanto, procede decretar el **sobreseimiento** de la controversia, respecto a dicho poder, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,²⁹ ante la falta de legitimación pasiva.

Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.",³⁰ la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

Por otra parte, Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, a quien se le tuvo por acreditada la personalidad con la que se ostenta, al ser un hecho notorio consultable en los autos de los expedientes de las controversias constitucionales 118/2016 y 137/2016.³¹

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

²⁹ **"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."

³⁰ Texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

³¹ Fojas 96 y 97 del expediente en que se actúa.

"**Artículo 49.** Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

SÉPTIMO.—Causas de improcedencia. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce dos causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia relativa a la inexistencia de los actos impugnados.

Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de las primeras dos causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el considerando de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida fue contestada al fijar los actos impugnados y su certeza, determinando aquellos respecto de los que versará el estudio de fondo. Por lo anterior, se tienen por desestimadas.

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

OCTAVO.—Estudio de fondo. De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencias aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio

actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³² se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³³

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes

³² Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala, en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

³³ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

d) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³⁴

Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesi-

³⁴ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce respectivamente.

dades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³⁵

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos federales** destinados a los Municipios,³⁶ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea, genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo**, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

³⁵ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época» Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

³⁶ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:³⁷

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³⁸

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

³⁷ **Artículo 1o.** Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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."

³⁸ En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También, deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "*de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes*" a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.³⁹

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor –respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que anteceden– son los siguientes:

- La omisión en la entrega del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por la cantidad de **\$410,613.00 de dos mil quince** y por un total de **\$3'156,401.00 de dos mil dieciséis**.

- La omisión en la entrega del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016 (FORTAFIN), la cantidad de **\$21'450,871.00**.

³⁹ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

- La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis** por un total de **\$6'476,958.00**.

- En relación con las omisiones en la entrega de las participaciones y aportaciones federales señaladas, el Municipio actor solicita el **pago de intereses**.

- Pago de intereses de los meses de septiembre y octubre del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

Análisis del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos

En cuanto al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, establece que dicho Fondo se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.⁴⁰

⁴⁰ "Artículo 57. El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente Título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente Título.

"Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios conforme a los siguientes criterios:

"I. En los casos en que las Áreas Contractuales o las Áreas de Asignación se ubiquen en regiones terrestres, el 100% de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas. Las entidades federativas deberán distribuir al menos el 20% de los recursos a los Municipios en donde se encuentren las Áreas Contractuales o las Áreas de Asignación, considerando la extensión de las mismas respecto del total correspondiente a la entidad federativa, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"II. En los casos en que las Áreas Contractuales o las Áreas de Asignación se ubiquen en regiones marítimas, el 100% de los recursos recaudados se destinará a las entidades federativas en cuya región se localicen dichas áreas. Las entidades federativas deberán destinar al menos el 20% de estos recursos a los Municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, de acuerdo a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"III. La distribución de los recursos entre las entidades federativas y entre los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la Secretaría.

Asimismo, que la distribución de los recursos entre las entidades federativas y los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos recursos se deben destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del fondo.

El artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos señala que la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, se distribuirán conforme al criterio de ubicación de las áreas contractuales o las áreas de asignación, es decir, **regiones terrestres o regiones marítimas**.

En ambos casos, el cien por ciento de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas (regiones terrestres o marítimas), las cuales deberán distribuir cuando menos el veinte por ciento de los recursos a los Municipios donde se encuentren las áreas contractuales o las áreas de asignación.

Se trata pues, de un fondo de resarcimiento o compensación, en tanto que su finalidad es indemnizar, reparar o compensar un daño, perjuicio o agravio, causado por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

De ahí que el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, de que se integra el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, se ubique en la Ley de Ingresos sobre

Para efectos del párrafo anterior, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, deberá proveer a la Secretaría la información necesaria, de acuerdo a las reglas de operación señaladas, y

"IV. La totalidad de los recursos se deberá destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

"Para recibir los recursos a que se refiere este artículo, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no establecerán ni mantendrán gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, que incidan sobre los actos o actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, ni sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los Contratos o Asignaciones."

Hidrocarburos y el numeral 2 de la Ley de Coordinación Fiscal⁴¹ excluye dicha contribución de la recaudación federal participable y, por consiguiente, del Fondo General de Participaciones.

Ahora bien, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/1431/2016 de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/301/12/016, respecto de recursos que reclama el Municipio actor.

En la parte conducente del oficio de mérito, se estableció lo siguiente:

"En relación a los recursos a cargo del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos para el ejercicio 2015, le manifiesto que en Sistema de Administración Financiera del Estado de Veracruz, se advierten **un registro pendiente de pago** con cargo a dicho Fondo de acuerdo a lo siguiente:

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EJERCICIO 2015		
CONCEPTO	FECHA DE REGISTRO	IMPORTE
<i>PRINCIPIO PRODUCTOR DE HIDROCARBUROS (NOVIEMBRE)</i>	<i>14- DIC - 15</i>	<i>\$ 410, 613.00</i>

"...

"En el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, se advierten **registros pendientes de pago** correspondientes al Municipio de Coatzintla, de acuerdo a lo que se detalla a continuación:

⁴¹ "Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

"I. a IX.

"X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos."

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EJERCICIO 2016	
CONCEPTO	IMPORTE
<i>HIDROCARBUROS (ENERO)</i>	\$ 415, 013.00
<i>HIDROCARBUROS (FEBRERO)</i>	\$ 415, 243.00
<i>HIDROCARBUROS (MARZO)</i>	\$ 421, 851.00
<i>HIDROCARBUROS (ABRIL)</i>	\$ 388, 962.00
<i>HIDROCARBUROS (MAYO)</i>	\$ 347, 857.00
<i>HIDROCARBUROS (JUNIO)</i>	\$ 386, 226.00
<i>HIDROCARBUROS (JULIO)</i>	\$ 402, 381.00
<i>HIDROCARBUROS (AGOSTO)</i>	\$ 178, 890.40
TOTAL	\$ 2,956,423.40

"..."

Del oficio de mérito se desprende que el poder demandado confesó tener un registro pendiente de pago a la parte actora por la cantidad de **\$410,613.00** relativo al mes de noviembre del ejercicio fiscal de 2015 y respecto al ejercicio fiscal 2016 un monto de **\$2'956,423.40**, sin embargo, no exhibió constancia alguna que acreditara la entrega parcial de dichos recursos al Municipio.

Por lo cual, se condena al Ejecutivo local a la entrega del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por la cantidad de **\$410,613.00 relativa al ejercicio fiscal 2015** y por un total de **\$3'156,401.00 del ejercicio fiscal 2016**, así como al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

Análisis respecto al FORTAFIN-A-2016

Es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN-A-2016) se encuentran previstos en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas".

Al respecto, el artículo 3o., fracción XVI, del presupuesto⁴² dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 20 del mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas", que se dividen a su vez en una serie de sub-previsiones, incluida la de "Proyectos de Desarrollo Regional" (que abarca proyectos de pavimentación e infraestructura de la vialidad como el que se actualiza en el presente caso). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto⁴³ se explica que esos recursos para el desarrollo regional se destinarán para inversión en las entidades federativas y en los Municipios, los cuales serán responsables de los mismos.

En ese sentido, debe insistirse que los recursos para el FORTAFIN no están regulados en ley, por lo que éstos, así como su distribución, son controlados directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a partir de lo dispuesto en el presupuesto. Ello, pues conforme al artículo 2, fracción LIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se pueden realizar asignaciones de recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, conforme al artículo 79 de la mencionada Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación y sujetándose en lo conducente a los artículos 75 a 78 de esa ley, se puede determinar la forma y términos en

⁴² **Artículo 3.** El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto y Tomos del Presupuesto de Egresos y se observará lo siguiente: ...

XVI. Las erogaciones para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 20 de este decreto;"

⁴³ **Artículo 13.** Los recursos a que se refieren el Anexo 20.3 Proyectos de Desarrollo Regional se destinarán para inversión en las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, quienes serán responsables de la integración e información contenida en los expedientes técnicos correspondientes, la aplicación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos en términos de las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las autoridades federales en materia de fiscalización. La información referida deberá estar disponible en la página de Internet del ejecutor de gasto, o a través de medios accesibles a los ciudadanos, según sea el caso.

"La obra cuyo costo total sea mayor a \$50,000,000.00 deberá contar con el análisis costo-beneficio simplificado o análisis costo-eficiencia simplificado, según corresponda, en términos de las disposiciones que para tal efecto se emitan.

"Del costo total de cada proyecto, se podrá destinar hasta el 30 por ciento de los recursos para equipamiento.

"Asimismo, del monto total asignado al Fondo, la Secretaría podrá destinar hasta el 1 por ciento para la administración del mismo y transferirá a la Auditoría, una cantidad equivalente al 1 al millar de cada proyecto convenido con las entidades federativas para su fiscalización.

"La Secretaría, a más tardar el 31 de enero, emitirá las disposiciones específicas para la aplicación de los recursos a que se refiere el presente artículo que establecerán, entre otros, los plazos, requisitos y procedimientos que permitan el ejercicio eficiente de los mismos."

Reformado, G.O. 3 de febrero de 2000

que deberán invertirse los subsidios que se otorguen a las entidades federativas, a los Municipios y en su caso, a los sectores social y privado.

Así, las entidades federativas, por conducto de sus Secretarías de Finanzas, pueden celebrar convenios de coordinación con la mencionada Secretaría para recibir recursos con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero previsto en el Anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, en términos de las atribuciones establecidas en el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestario conducir el control presupuestario y desempeñarse como unidad responsable para el ejercicio de los recursos asignados a los programas contenidos en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas". A su vez, los Ayuntamientos pueden realizar convenios de coordinación con el Gobierno de Estado para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencias en el ejercicio de los recursos federales con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión.

En el caso de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Constitución Política Local dispone, en su artículo 33, fracción XVI, inciso g), como facultad del Congreso del Estado autorizar a los Ayuntamientos, la celebración de convenios de coordinación con Municipios de otras entidades federativas así como con el Estado.⁴⁴ La Ley Orgánica del Municipio Libre de la mencionada entidad, en su artículo 35, fracción XXII, señala como atribución de los Ayuntamientos celebrar, previo acuerdo de sus respectivos Cabildos, convenios de coordinación y asociación con otros Municipios o bien con el Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

En concordancia, el artículo 103 de la mencionada ley dispone que los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del

⁴⁴ "Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

"...

"XVI. Autorizar, en su caso, a los Ayuntamientos:

"...

(Reformado, G.O. 23 de noviembre de 2017)

"g) La celebración de convenios de coordinación con Municipios de otras entidades federativas, así como con el Estado, en este último caso cuando tengan por objeto lo señalado en las fracciones III y X del artículo 71 de esta Constitución y aquellos por los que el Estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."

(Reformado primer párrafo, G.O. 9 de noviembre de 2016)

Estado o de la Diputación Permanente, a la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los Agentes y Subagentes Municipales, Comisario Municipal, así como a los Jefes de Manzana.⁴⁵

Respecto a dicho fondo, del citado oficio TES/1431/2016, emitido por el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, se desprende lo siguiente:

⁴⁵ "Artículo 103. Los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los Agentes y Subagentes Municipales, Comisario Municipal, así como a los Jefes de Manzana. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

"I. Con Municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

"II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;

"III. Con el Estado o la Federación, para que se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones y tasas adicionales que aquellos establezcan en su favor;

"IV. Con el Estado o la Federación, para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a aquellos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"V. Con el Estado o la Federación, para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponda a los Municipios, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"VI. Con personas físicas o morales para la ejecución u operación de obras, o la prestación de servicios públicos municipales, cuando en virtud del convenio y sin afectar la calidad del servicio, se produzcan beneficios para el Municipio en los términos de esta ley;

"VII. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal o estatal. Para la realización de acciones conjuntas o para delegarles atribuciones en materia de preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección y mejoramiento del ambiente; o

"VIII. Con el Estado, para que éste asuma actividades o ejerza facultades en la jurisdicción del Municipio, ejecutando acciones conjuntas y atribuciones delegadas en materia catastral, como son la elaboración, mantenimiento y actualización del Catastro, dependiendo de la norma, asesoría y supervisión Estatal.

(Adicionada, G.O. 17 de febrero de 2016)

"IX. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en relación con la ejecución de políticas y programas relacionados con la igualdad de género.

Tratándose de convenios con otros Municipios de la entidad, sólo se requerirá el previo acuerdo entre sus respectivos Ayuntamientos, notificándolo al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente."

"Que en el SIAFEV, se advierten registros a favor del Municipio de Coatzintla **pendientes de pago** por la cantidad de \$15'015,609.70 (quince millones quince mil seiscientos nueve pesos 70/100 M.N.); dicha asignación de los recursos del FORTAFIN-A se detalla a continuación:

MUNICIPIO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
MUNICIPIO DE COATZINTLA	07-SEP-16	\$ 1,815,359.70
MUNICIPIO DE COATZINTLA	07-SEP-16	\$ 3,800,000.00
MUNICIPIO DE COATZINTLA	07-SEP-16	\$ 4,550,250.00
MUNICIPIO DE COATZINTLA	07-SEP-16	\$ 4,850,000.00
TOTAL		\$ 15,015,609.70

"...

"Lo que se refiere a las ministraciones realizadas al Municipio derivados del FORTAFIN A-2016, se visualizan pagos en el SIAFEV por la cantidad \$14'050,561.30 (catorce millones cincuenta mil quinientos sesenta y uno pesos 30/100 M.N.), de acuerdo a lo siguiente:

MUNICIPIO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
MUNICIPIO DE COATZINTLA	30-JUN-16	\$ 3'807,650.00
MUNICIPIO DE COATZINTLA	06-AGO-16	\$ 3'807,650.00
MUNICIPIO DE COATZINTLA	20-DIC-16	\$ 6'435,261.30
TOTAL		\$ 14'050,561.30

"..."

No obstante lo anterior, de las transferencias exhibidas por el tesorero respecto de los montos entregados al actor, no se advierte el rubro al que corresponden, por lo tanto, dichas constancias no dan el alcance para desvirtuar la omisión que se le atribuye, aunado a lo anterior, el monto confesado de **\$15'015,609.70** no corresponde con el impugnado por el Municipio, entonces, ante la discrepancia entre los montos referidos es que se tiene por cierta la omisión de entrega reclamada de **\$21'450,871.00**. En consecuencia, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos señalados, así como a los intereses generados con motivo de la entrega tardía.

Análisis respecto al FISM-DF

Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal (FISMDF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,⁴⁶ establece que los Estados deberán entre-

⁴⁶ **Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

"...".

Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

gar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

Luego entonces, el Tesorero Local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló la siguiente información respecto a dicho fondo:

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV **registros pendientes de pago** correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal 2016, que a continuación se detallan:

<i>FONDO</i>	<i>FECHA DE REGISTRO</i>	<i>MONTO</i>
<i>FIDEICOMISO FAIS (F977)</i>	<i>26-AGO-16</i>	<i>\$2,159,986.00</i>
<i>FIDEICOMISO FAIS (F977)</i>	<i>26-SEP-16</i>	<i>\$2,159,986.00</i>
<i>FIDEICOMISO FAIS (F977)</i>	<i>27-OCT-16</i>	<i>\$2,159,989.00</i>
<i>TOTAL</i>		<i>\$6,476,961.00</i>

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

"..."

Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto Décimo 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 del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2016"*, se advierte lo siguiente:

"DÉCIMO. La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SHCP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la Ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ..."

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:

FISM-DF		
MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril

Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISMDF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

Intereses respecto al FORTAMUNDF

Finalmente, tomando en cuenta que respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), la entrega de los recursos correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis se realizó el diez de noviembre del mismo año, es decir, con posterioridad a las fechas señaladas en el calendario correspondiente (siete de octubre y cuatro de noviembre, de la misma anualidad), es que debe condenarse al poder demandado a pagar los intereses que se generaron desde el siete de octubre de dos mil dieciséis al diez de noviembre del mismo año, y por el mes de octubre, se debe pagar seis días, desde el cuatro al diez de noviembre de dos mil dieciséis.

Es por ello, que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁴⁷ de la cual derivó la

⁴⁷ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

jurisprudencia P/J. 46/2004 "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."⁴⁸

NOVENO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por la cantidad de **\$410,613.00 de dos mil quince** y por un total de **\$3'156,401.00 de dos mil dieciséis**; del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016 (FORTAFIN), la cantidad de **\$21'450,871.00**; respecto al Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis** por un total de **\$6'476,961.00**, así como el pago de intereses que se hayan generado en todos los casos, **incluyendo los generados con motivo de la entrega tardía** de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, relativos al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) que realizó hasta el **diez de noviembre de dos mil dieciséis**.

⁴⁸ Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISMDF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

b) Por su parte, respecto al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos y FORTAFIN, el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes a la entrega de los recursos por parte de la Federación al Ejecutivo Estatal, al ser, por analogía, el plazo límite del Ejecutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo a las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

c) Respecto al FORTAMUNDF, se deben pagar los intereses que se generaron desde el siete de octubre de dos mil dieciséis al diez de noviembre del mismo año, y por el mes de octubre, se debe pagar desde el cuatro al diez de noviembre de dos mil dieciséis.

Finalmente, se puntualiza que en caso que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee, respecto de un acto reclamado y por la autoridad demandada **Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, en términos de los considerandos tercero y sexto de esta sentencia.

TERCERO.—El **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** deberá actuar en términos del considerando noveno de esta ejecutoria.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, se reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P/J. 113/2010, P/J. 31/96, P/J. 27/96 y I.3o.C.26 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIII, enero de 2011, página 2716 y III, junio de 1996, páginas 392 y 57, así como Décima Época, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, página 1996, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 149/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Coatzintla del Estado de Veracruz.

En la sesión del trece de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 149/2016, en la que el Municipio de Coatzintla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó, de entre otras autoridades, al Poder Ejecutivo de la Entidad la omisión de entrega, de entre otros fondos, el Fondo 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 y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por cierta cantidad,¹ así como el pago de los intereses respectivos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza momento a momento.²

¹ Cabe precisar que respecto de este fondo FORTAMUNDF, en la sentencia se determinó sobreseer porque se tuvo como no cierto.

² En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández, en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros del Fondo 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 y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) únicamente el pago de los meses de septiembre y octubre por su entrega extemporánea, más el correspondiente pago de intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P./J. 43/2003 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del fondo FISMDF, así como el pago de intereses del FORTAMUNDF por la entrega extemporánea de los meses de septiembre y octubre, porque esta impugnación se hicieron de manera oportuna. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, porque la demanda se presentó el once de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CUICHAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CUICHAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CUICHAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERAL INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CUICHAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CUICHAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).

VIII. OMISIÓN DE PAGO DE REMANENTES CORRESPONDIENTES AL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO F-988. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CUICHAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CUICHAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CUICHAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CUICHAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2016. MUNICIPIO DE CUICHAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 20 DE JUNIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA (QUIEN SE RESERVÓ EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE), JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ (QUIEN SE RESERVÓ EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE), JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinte de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS; y, RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Ignacio Chacón de la Cruz**, en su carácter de síndico y representante legal del **Municipio de Cuichapa, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, promovió controversia constitucional, en la que solicitó la invalidez de diversos actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, Poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.
- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

Actos cuya invalidez se demanda:

"a) Las **entregas retrasadas** por parte del demandado, de las **participaciones Federales** que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que se (sic) puntual entrega**. Así como **la omisión en la entrega de los apoyos que se deriven 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 (...). ---b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de **las participaciones federales** que le corresponden al Municipio actor, en **los**

tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las participaciones federales. c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondiente." (énfasis añadido)

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

1. Que el Municipio de Cuichapa, Veracruz es una parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz.

2. Que el principio de legalidad tributaria, establecido en los artículos 31, fracción IV, y 115, primer párrafo, de la Constitución Federal, se traduce en que las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público de los Municipios deben estar definidas en una ley en sentido formal y material.

3. Aduce que el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto consiste en armonizar el ejercicio de la potestad tributaria y evitar una múltiple tributación, así como participar de la recaudación de los gravámenes de carácter federal, a los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, con base en un fondo general y fondos específicos.

4. Señala que el dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, la Federación se obligó mediante el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de cuatro participaciones en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación; a cambio, el Congreso de Veracruz se comprometió a no establecer contribución, estatal o municipal, en favor de los Municipios sobre actos o hechos jurídicos que ya sean objeto de un impuesto federal.

5. Refiere que por lo anterior, el Municipio debe recibir las participaciones que le correspondan por conducto del Estado de Veracruz dentro de los cinco días a que dicha entidad las reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su retraso da lugar al pago de intereses, de conformidad con

lo previsto en los artículos 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

6. Sostiene que el Gobierno del Estado de **Veracruz ha incurrido en un retraso sistemático**, que oscila alrededor de los veintiocho días, **en la entrega de participaciones federales que le corresponden al Municipio actor** no obstante que las recibe puntualmente, conforme al calendario publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pese al retraso, refiere que el Gobierno de Veracruz **no ha realizado el pago correspondiente de los intereses devengados**. Señala que dicha situación se desprende de la simple lectura de los oficios relativos a la entrega de las participaciones federales, **correspondientes a los meses de enero del dos mil cinco a octubre de dos mil siete**, expedidos por el demandado, por conducto del Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz.

7. Considera que pese a haber incurrido en los retrasos señalados, **no ha efectuado el pago de los intereses devengados**, tal como lo establecen los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, y 10 de la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las participaciones federales que le corresponden al Municipio.

8. De manera específica, se hace una separación del **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)**, **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)** y el **Fondo Metropolitano**, cuyas radicaciones se han omitido por parte de las autoridades señaladas como demandadas.

9. Se afirma que el Ramo 33 ha representado una de las expresiones más claras del federalismo al descentralizar hacia las entidades federativas y los Municipios responsabilidades de ejercicio y vigilancia de los recursos en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, entre otros. En ese sentido, refiere que las aportaciones federales son definidas como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios del país, condicionado a que el gasto se ejerza en la consecución y el cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la Ley de Coordinación Fiscal, recursos que se aplican, en términos del artículo 25 de la misma ley, en los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Al respecto, el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con un porcentaje de la recaudación federal participable a la que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, se transcribe el subsecuente artículo 33, en la parte que refiere a los rubros a los que deben destinarse en exclusiva los fondos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, a saber, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), y el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades.

Por otro lado, se hace referencia al artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal que establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) debe distribuirse por las Entidades Federativas a los Municipios, conforme a una fórmula que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para lo cual deben utilizar la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal de las demarcaciones territoriales, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. De igual manera, se refiere que la Secretaría de Desarrollo Social debe publicar en el Diario Oficial de la Fed-

ración las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad, como apoyo a las entidades para la aplicación de las fórmulas.

Atendiendo a lo previsto, las entidades federativas y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social deben calcular las distribuciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) que corresponderán a sus Municipios y demarcaciones territoriales; mismas que deberán publicarse junto con la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento, en los respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal aplicable.

En tal contexto, refiere que el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicaron dos acuerdos en el número extraordinario cuarenta y dos de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, por medio de los cuales el Poder Ejecutivo del Estado dio a conocer las distribuciones de recursos para el ejercicio de dos mil dieciséis relativos: **i)** al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y **ii)** al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, respectivamente (FISMDF).

Del primer fondo, se asignó al Municipio de Cuichapa la cantidad de **\$6'173,145.00** (seis millones ciento setenta y tres mil ciento cuarenta y cinco pesos M.N.); consignándose, en el apartado quinto del acuerdo, la entrega de los recursos del fondo una vez recibida la ministración correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme al calendario publicado el dieciocho de diciembre de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación.

Respecto del segundo fondo, en el acuerdo correspondiente se estableció que correspondía al Municipio de Cuichapa la cantidad de **\$8'279,029.00** (ocho millones doscientos setenta y nueve mil veintinueve pesos M.N.); señalándose en el apartado décimo que la entrega de los recursos se haría tan pronto fueran recibidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 32, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, conforme a lo establecido en el artículo quinto del "*Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de esta anualidad*", publicado el dieciocho de diciembre de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación, en el que también se especifican las fechas de

radicación para la entidad federativa y la fecha límite de radicación para los Municipios.

No obstante lo anterior, el Gobierno del Estado de Veracruz ha incumplido sistemáticamente con los pagos conforme a los calendarios establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que haya justificación alguna, y a la fecha de presentación de la controversia constitucional, **está pendiente el pago de un mes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), así como dos meses correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**, en contravención al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los Recursos del Ramo General 33. Se alega que la referida omisión de la entidad federativa constituye una ilegal retención, que impide el ingreso al que tiene derecho el Municipio, y por ende, le imposibilita atender con oportunidad sus requerimientos de gasto.

10. Señala que la constitución del Fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998 implica la afectación de los ingresos del Municipio como el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; esto, con la finalidad de obtener recursos adicionales que aseguren el cumplimiento de las metas de crecimiento y desarrollo de diversos planes municipales para el periodo 2008-2011.

Con base en lo anterior y el alto número de Municipios participantes, evidencia la necesidad de obtener recursos adicionales para satisfacer la necesidad de inversión en la infraestructura de alto impacto social; de ahí que, retoma que el Gobernador del Estado otorgó, mediante convenio, un peso por cada peso proveniente del proceso de bursatilización que los Municipios destinen a la realización de obra pública de impacto social.

11. Especifica que se le adeuda la cantidad de \$1'945,820.62 (un millón novecientos cuarenta y cinco mil ochocientos veinte pesos 62/100 M.N.), correspondiente a los meses de noviembre y diciembre del año de dos mil dieciséis, por concepto de la Ley de Ingresos.

12. Finalmente, el Municipio actor señala los montos totales que se le adeudan:

FISDMDF	
AGOSTO	\$827,903.00
SEPTIEMBRE	\$827,903.00
OCTUBRE	\$827,903.00

FORTAMUNDF	
NOVIEMBRE	\$514,429.00
DICIEMBRE	\$514,429.00

LEY DE INGRESOS	
NOVIEMBRE Y DICIEMBRE	\$1,945,820.62

BURSATILIZACIÓN 2016	
2016	\$132,395.80

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la parte actora formuló las siguientes consideraciones:

a) Se vulnera el régimen de libre administración hacendaria y el principio de integridad de sus recursos económicos, contenidos en el artículo 115 de la Constitución, toda vez que el Gobierno del Estado de Veracruz no ha entregado puntualmente las participaciones federales que le corresponden al Municipio, es decir, de forma sistemática se han entregado tardíamente los recursos y no se ha regularizado su entrega a los tiempos marcados en la ley. De igual manera, se vulneran dichos principios debido a que se ha omitido el subsecuente pago de los intereses.

b) Las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales, en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran previstas en el ramo 28 del Presupuesto de Egresos Federal y reguladas en los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal. Al respecto, se entiende que las participaciones federales deben ser libremente administradas por el Municipio una vez que

las Legislaturas Locales, mediante disposiciones generales, determinen las bases, montos y plazos para ello.

c) En el caso concreto, se infringió un perjuicio al Municipio al retrasarse las autoridades demandadas con la entrega de las participaciones y el pago de los intereses devengados, quedando éste en la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo a la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas. Entregas que debían realizarse de forma ágil y directa conforme a la calendarización preestablecida, con lo que se vulneró la autonomía financiera contemplada en el artículo 115 de la Constitución Federal.

d) En el caso concreto, no existe alguna justificación para que la autoridad demandada retrase la entrega de recursos; por lo que al estar constitucionalmente garantizada su efectiva percepción, no existe un verdadero cumplimiento de la obligación de transferir los recursos, hasta que el Municipio reciba las cantidades que le correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando en su entrega se ha producido un retraso indebido.¹

e) Debe declararse la invalidez de los actos impugnados, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, a efecto de que: i) **se paguen los intereses devengados al Municipio actor con motivo del retardo en la entrega de las participaciones federales correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil diecisiete**, así como **los intereses que se sigan devengado hasta que se haga la entrega puntual de las participaciones;**² y que ii) se condene a la autoridad demandada a entregar las futuras participaciones dentro del plazo establecido en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.³

¹ La recurrente señala como precedentes la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."; así como las controversias constitucionales resueltas por el Pleno de este Alto Tribunal **26/2003** y **47/2004**.

² Se citan las controversias constitucionales 26/2003 y 47/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determinó la entrega de participaciones federales que se realizan fuera del plazo de cinco días previsto en la Ley de Coordinación Fiscal, origina el pago de intereses por los días excedidos, con la independencia de la calendarización que haga el gobierno del Estado sobre la entrega.

³ Se cita la controversia constitucional **20/2005**, resuelta por el Pleno de este Alto Tribunal, en la que se instruyó a la autoridad demandada en el considerando octavo a entregar las sucesivas participaciones federales en el plazo establecido en los artículos mencionados.

f) Se estima procedente la controversia constitucional interpuesta en función de que las retenciones hechas por el Gobierno del Estado de Veracruz, afectan ampliamente la autonomía establecida en la Constitución, el federalismo que articula la división territorial del poder en México y el sistema de coordinación fiscal vigente. En este sentido, la participación de las entidades federativas en el flujo de los recursos hacia los Municipios se reduce a una mediación administrativa y nunca a la disposición, suspensión o retención de éstas.

g) El caso en cuestión no se relaciona con ninguno de los supuestos en los que excepcionalmente la ley permite la retención de las participaciones, de modo que resulta incuestionable que la suspensión en la entrega de los recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales, establecidos en el artículo 115 constitucional, además del sistema federal de coordinación fiscal. Por lo que, la retención ejercida por el Gobierno del Estado de Veracruz sobre los recursos del Municipio importa una sanción del pago de intereses que privan a éste de ejercer sus obligaciones constitucionales.⁴

CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional con el número de expediente 213/2016, designándose instructor del procedimiento al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.⁵

Posteriormente, por auto de dos de diciembre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, por ser dependiente de aquél; asimismo, se emplazó al demandado y se requirió la presentación de la contestación.

⁴ Se cita la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", así como la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." «publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIX, junio de 2004, página 883 y XXXII, noviembre de 2010, página, 1213, respectivamente.»

⁵ Folias 16 y 16 vuelta del cuaderno principal.

SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de Gobernador del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:⁶

I. Señaló que la contestación de la demanda fue presentada **oportunamente**.

II. En relación a los **hechos**, no niega, ni afirma los antecedentes relatados por la actora en relación a que se ha incurrido en un retraso sistemático y constante de los recursos reclamados por el Municipio, toda vez que no son hechos propios de la administración pública estatal que tuvo inicio el uno de diciembre de dos mil dieciséis.

No hizo referencia al resto de las manifestaciones de la actora, ya que no constituyen propiamente hechos, sino consideraciones jurídicas sobre las que el Alto Tribunal deberá pronunciarse.

III. En el apartado de **causas de improcedencia** adujo lo siguiente:

A). Prescripción

Que en relación a los actos que impugna el Municipio actor estima que se actualiza la causa, de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto y de su ejecución.

Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y estos a su vez, se encuentran obligados por dicho ordenamiento a realizar la entrega a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba. Por lo que, una vez que hubieran sido recibidos los recursos de marras por el Estado, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercer las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal, para realizar la entrega al Municipio, y si no lo hizo, esto no le causa agravio, por una invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario constituye la prescripción de un derecho.

⁶ Fojas 30 a 36 vuelta del cuaderno principal.

Aunado a que, del contenido del escrito de demanda se desprende que el representante del Municipio, revela que es de su pleno conocimiento la calendarización preestablecida para la entrega de los recursos federales que reclama.

Además, precisa que la administración de su gobierno, inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que niega los actos que reclama el Municipio actor, por no ser propios; ello sin que sea obstáculo, que al tratarse de actos al Municipio actor le corresponda no solo probarlos, sino además, ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, aduce que si bien el artículo 31 de la ley de la materia, declara admisible la prueba de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda, contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

B) Inexistencia del acto reclamado

Que con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia, hace valer la causal de improcedencia consistente en la inexistencia del acto señalado en el inciso **c)** de la demanda; en virtud de que, en modo alguno la parte actora ha acreditado que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis, no se encuentra regularizando las entregas de las participaciones que le corresponden a la parte demandante, sino por el contrario, la administración que encabeza ha llevado a cabo acciones tendentes a dar cumplimiento en tiempo y forma las obligaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

C) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto

Señala que respecto del acto reclamado, existe la obligación de agotar la vía prevista en la ley para la solución del conflicto y, en ese tenor se considera que se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley de la materia; esto, en razón que el pago de intereses se prevé en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

Lo anterior, ya que el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, dispone que los Municipios podrán

dirimir sus inconformidades a la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de dicha ley; por lo que, considera que no existe afectación alguna a la esfera de competencias del Municipio actor, y en caso de existir violación en relación con su derecho de recibir el pago de intereses, no implicaría una violación directa e inmediata a la Constitución Federal.

Asimismo, solicita a este Alto Tribunal, estudie y analice oficiosamente las causales de improcedencia que pudieran actualizarse en el presente asunto, ello con fundamento en el artículo 19, penúltimo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia. Cito en apoyo, respectivamente los siguientes criterios, P./J. 136/2001, P./J. 31/96, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."; y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."

IV. En el apartado que denominó "*Razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado*", señaló:

Que los conceptos de invalidez resultan inatendibles porque: (i) el acto que se demanda es inexistente y la prestación contenida en el inciso c), no constituye un acto que deba ser ventilado en esta instancia; y (ii) el estudio de las causales de improcedencia es una cuestión de orden público y preferente, por lo que debe sobreseerse el juicio.

Asimismo, informa que en el momento procesal oportuno se presentaron los informes relacionados con el acto materia de la controversia, ya que aún no cuenta con dicha información, sin embargo señala que ya fue requerida a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, mediante oficio girado número SG-DGJ/0436/12/2016.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el cuatro de mayo de dos mil diecisiete tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del

propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por ofrecidas las pruebas de las partes, y se hizo constar que no se formularon alegatos; hecho lo anterior, se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **AVOCÓ** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló como tales lo siguiente:

"a) Las **entregas retrasadas** por parte del demandado, de las **participaciones Federales** que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis**

hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que se (sic) puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se deriven 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 --b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las participaciones federales. ---- c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondiente."

Se advierte que en el primer inciso se reclama el retraso en las entregas de las participaciones federales, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega.

Si bien en la demanda se hace referencia a las "entregas atrasadas" de las participaciones federales por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, lo cierto es que nunca precisa que ya se le hubieran entregado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables. Por lo contrario, lo que señala es que las entregas se encontraban retrasadas "*hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega*".

Además, en el siguiente inciso, el Municipio actor señala que existe una omisión en regularizar tales entregas en los montos y plazos a los que deben sujetarse las participaciones federales.

De todo lo anterior, se aprecia que a lo que en realidad se refiere el Municipio actor, es a **la omisión en la ministración de participaciones federales**, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

En concreto, de la lectura integral del escrito inicial de demanda, se advierte que cuando se reclama la falta en la entrega de los **meses de agosto, septiembre y octubre**, se refiere al **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**, según se corrobora con la tabla contenida en el punto 12 del capítulo relativo a "Hechos"; así, cuando se refiere a ese fondo, solicita el pago de esos meses en específico y por una cantidad de **\$827,903.00** (ochocientos veintisiete mil novecientos tres pesos 00/100 M.N.) correspondiente a cada entrega.

En relación con las participaciones *que se sigan generando*, en el mismo punto 12 del capítulo relativo a "Hechos", el demandante precisa que se encuentra pendiente la entrega de dos meses (**noviembre y diciembre**) correspondientes al **Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)**, por lo que también se tienen como reclamados.

Además, en la segunda parte de ese mismo inciso, se reclama la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del **Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998**. Luego, en el mismo punto 12 de los "Hechos", especifica que se le adeudan **\$132,395.80** (ciento treinta y dos mil trescientos noventa y cinco pesos 80/100 M.N.) por concepto de la bursatilización de los remanentes por el año de dos mil dieciséis. Aunque no especifica si corresponden a un plazo determinado dentro de ese año, se le tiene como acto reclamado.

Ahora bien, no pasa desapercibido que en el punto 8 de la narración de los hechos, el Municipio actor señala —entre otras cuestiones— que se han omitido las radicaciones de recursos del **Fondo Metropolitano**; sin embargo, no puede tenerse esa petición como acto reclamado por tratarse de una manifestación genérica.

Una vez que se analizaron las constancias que obran en los autos, no se advierte ningún otro argumento dentro del escrito de la demanda ni prueba que den lugar a precisar los montos que supuestamente se adeudan ni la forma en que debieran entregarse; de ahí que, esta Primera Sala no puede atender la petición genérica de la parte actora.

En el mismo sentido, en el punto 12 multicitado, el Municipio actor señala que se le adeudan **\$1'945,820.62** (un millón novecientos cuarenta y cinco mil ochocientos veinte pesos 62/100 M.N.) por concepto de pago de la Ley de

Ingresos, correspondiente a los **meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis**; pero tampoco se tiene esa petición como acto reclamado.

Se llega a la conclusión anterior, toda vez que aun cuando el Municipio actor hace referencia a los montos correspondientes a periodos concretos, así como la referencia a la Ley de Ingresos, en realidad se trata de una afirmación genérica respecto al "*concepto de pago de la Ley de Ingresos*". En el entendido que al actor le corresponde precisar su pretensión, entonces debió señalar cuáles son las participaciones federales que reclama, especificar los rubros, fuente de pago o cualquier dato que permitiera establecer su pretensión, a fin de estar en aptitud de realizar el análisis correspondiente.

Siguiendo la misma lógica, esta Primera Sala estima que no pueden atenderse las peticiones detalladas en el inciso **c**). Para ello, la parte actora combate el **retraso y falta de regularidad en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de la demanda**, así como **sus intereses**.

Adicionalmente, en el hecho sintetizado en el punto 6, el Municipio actor señala que ha existido un retraso sistemático en la entrega de participaciones federales **correspondientes a los meses de enero del dos mil cinco a octubre de dos mil siete**; asimismo, señala que este hecho se evidencia con los recibos expedidos por el demandado, por conducto del secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz.

Sin embargo, el Municipio actor sólo menciona los periodos, pero no detalla ni adjunta documentos que permitan conocer cuáles son las participaciones que impugna, la fecha que debieron entregarse y cuando efectivamente se depositaron. Por lo contrario, sólo hace una afirmación genérica consistente en que existen adeudos por intereses como consecuencia de entregas extemporáneas.

De lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

(A) La omisión de entregar de las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

(B) La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Terri-

toriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) correspondientes a los **meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.**

(C) La omisión de entregar los apoyos que se derivan del **Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998**, que ascienden a un total de \$132,395.80 (ciento treinta y dos mil trescientos noventa y cinco pesos 80/100 M.N.).

En relación con las omisiones en la entrega de participaciones y aportaciones federales, el Municipio actor solicita el pago de intereses.

Los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P/J. 98/2009,⁷ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promotora de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al ejecutivo estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Certeza de los actos reclamados.** En el apartado anterior de la presente controversia constitucional se tuvieron como actos impugnados:

(A) La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

(B) La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) correspondientes a los **meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.**

(C) La omisión de entregar los apoyos que se derivan del **Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998**, que ascienden a un total de \$132,395.80 (ciento treinta y dos mil trescientos noventa y cinco pesos 80/100 M.N.).

En relación con las omisiones en la entrega de participaciones y aportaciones federales, el Municipio actor solicita el pago de intereses.

En relación con el inciso **(A)**, de la contestación de demanda y demás actuaciones del presente juicio, se advierte que la demandada no cumplió con

la carga procesal de demostrar que no existía la omisión que se le imputó; es decir, no acreditó que ya se habían suministrado los montos respectivos.

Al respecto, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/635/2016, de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, al responder la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0436/12/2016, únicamente se refirió a los montos correspondientes a los recursos del **Ramo 28 Participaciones Federales** correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis y del **Fideicomiso F-998** para el año de dos mil dieciséis; no obstante, omitió hacer mención alguna y adjuntar elementos de convicción respecto de la omisión de pago de las cantidades correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis** del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF).

Debido a lo anterior, se advierte que la autoridad no se pronunció al momento de dar contestación a la demanda, entonces, al ser un acto de naturaleza omisiva y corresponderle la carga de la prueba para desvirtuar su existencia, sin que lo haya hecho, se tiene por cierta la omisión reclamada en términos del artículo 30 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Respecto al inciso **(C)**, como se dijo, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/635/2016, aceptó la existencia de un pago pendiente a favor del Municipio actor, correspondiente al **Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998**, por lo que también se tiene por cierto el acto reclamado.

Finalmente, respecto al acto descrito en el inciso **(B)**, esta Primera Sala advierte que, al momento de la presentación del escrito de demanda de la presente controversia constitucional, aún no existía **la obligación de pago respecto de los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis, para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)**.

Se afirma lo anterior con base en el calendario de pago contenido en el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las demar-

caciones territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal de 2016":

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF		
MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Noviembre	30	<u>7 de diciembre</u>
Diciembre	13	<u>20 de diciembre</u>

Expuesto lo anterior, la fecha límite de radicación a los Municipios fue el **siete de diciembre** para la ministración de noviembre y el **veinte de diciembre** para la ministración de ese mismo mes; luego, en tanto no pasaron esas fechas, el ejecutivo estatal todavía estaba en condiciones de entregar oportunamente los montos o recursos correspondientes, es decir, hasta esas datas no podía considerarse que existía una obligación de pago incumplida, pues precisamente esos días se constituyen como parte del plazo para realizar la ministración respectiva.

Es de precisarse que el escrito de demanda se presentó el **uno de diciembre de dos mil dieciséis**. De tal forma, al no existir en esa fecha el vencimiento para el cumplimiento de la obligación legal de llevar a cabo la entrega de recursos pretendida por el Municipio actor, resulta inexistente la omisión o acto de naturaleza negativa impugnado.

Como consecuencia, esta Primera Sala estima que se actualiza la causa, de sobreseimiento prevista en la fracción III, del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las cantidades correspondientes a **los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis, para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)**.

CUARTO.—**Oportunidad**. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J.

43/2003,⁸ tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,⁹ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,¹⁰ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 20/2005¹¹ el Municipio de Acapulco de Juárez, demandó la invalidez del oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.¹² En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011¹³ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento

⁸ Tesis: P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁰ Foja 28 de la sentencia.

¹¹ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

¹² Foja 49 de la sentencia.

¹³ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.¹⁴ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012¹⁵ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹⁶ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014¹⁷ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor, por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹⁸

En la controversia constitucional 78/2014¹⁹ el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo local 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones

¹⁴ Foja 20 de la sentencia.

¹⁵ Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ Foja 35 de la sentencia.

¹⁷ Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁸ Foja 29 de la sentencia.

¹⁹ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.²⁰

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.²¹ Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015²² el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,²³ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la

²⁰ Foja 18 de la sentencia.

²¹ Foja 22 de la sentencia.

²² Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

²³ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

Federación a José Ramírez, supuesto tesorero Municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables, a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²⁴ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²⁵

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será 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.²⁶ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es oportuno, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor del **Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**, correspondientes a los **meses de**

²⁴ Foja 45 de la sentencia.

²⁵ Foja 51 de la sentencia.

²⁶ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"**Artículo 21.** 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."

agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; así como de los remanentes objeto de bursatilización en el Fideicomiso F-998 para el año de dos mil dieciséis.

QUINTO.—**Legitimación Activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ...".

"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 ...".

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Ignacio Chacón de la Cruz, síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento constitucional del Municipio de Cuichapa, Veracruz, carácter que acreditó con la constancia de mayoría de diez de julio de dos mil trece.²⁷

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,²⁸ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Cuichapa, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional, no se ofreció prueba en contrario.

SEXTO.—**Legitimación Pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la Constancia de Mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como Gobernador Electo de la entidad referida.²⁹

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

²⁷ Foja 14 del expediente en que se actúa.

²⁸ "Artículo 37. Son atribuciones del Síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

²⁹ Foja 37 del expediente en que se actúa.

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares, tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

SÉPTIMO.—**Causas de improcedencia.** En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce tres causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa, de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación al artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia relativa a la inexistencia de los actos impugnados. Finalmente, refiere que se actualiza la causa, de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en tanto el Municipio no agotó la vía legal previa para la impugnación de intereses derivados de las omisiones de pago impugnadas.

Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de las primeras dos causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el considerando de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida fue contestada al fijar los actos impugnados y su certeza, determinando aquéllos respecto de los que versará el estudio de fondo. Por lo anterior, se tienen por desestimadas.

Finalmente, la última causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,³⁰ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que, dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto el principio de definitividad en la controversia constitucional, sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen

³⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

medios de defensa o recursos y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Cuichapa, Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la tesis P./J. 136/2001 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."³¹

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

OCTAVO.—Estudio de fondo. De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que se alega, le corresponden al Municipio actor.

³¹ Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-aptados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios jurisprudenciales aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor, en cuanto a si existe o no, la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³² se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³³

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

³² Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 Paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

³³ Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

b) El artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

d) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³⁴

Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos

³⁴ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³⁵

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos federales** destinados a los Municipios,³⁶ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en**

³⁵ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales." Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

³⁶ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente.³⁷

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³⁸

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

³⁷ **Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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. ..."

³⁸ En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados *"de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes"* a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.³⁹

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen:

³⁹ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor –respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que anteceden– son los siguientes:

a) La omisión de entregar de las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

b) La omisión de entregar los apoyos que se derivan del **Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998**, que ascienden a un total de **\$132,395.80** (ciento treinta y dos mil trescientos noventa y cinco pesos 80/100 M.N.).

En relación con las omisiones en la entrega de participaciones y aportaciones federales, el Municipio actor solicita el pago de intereses.

Análisis del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)

Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal (FISM-DF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma. En ese sentido, tal como fue alegado por el Municipio actor, de las documentales que constan en el expediente se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó las aportaciones asignadas al Municipio actor en tiempo, de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que muestre, hasta este momento, que la entidad gubernamental competente del Ejecutivo Local hubiere entregado al Municipio las aportaciones federales correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

Por ende, esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Cuichapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues, como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso no se han observado.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo,

en relación con el artículo 35,⁴⁰ establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

⁴⁰ **Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

"..."

"Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"..."

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

Ahora, de la contestación de demanda y demás actuaciones del presente juicio, se advierte que el Poder Ejecutivo demandado no cumplió con la carga procesal de demostrar que no existía la omisión que se les imputó; concretamente, que ya se habían suministrado los montos respectivos.

En efecto, en la contestación de demanda se limitó a señalar que: "... en el momento procesal oportuno, se presentarán los informes relacionados con el acto materia de la controversia, toda vez que aún no se cuenta con dicha información ..., y una vez remitida la misma, al momento de su estudio, se denotará que existe discrepancia en las cantidades que la parte actora reclama con las cantidades que realmente se encuentran pendientes de pago. Asimismo, se informa que con dicha documentación se estará dando cumplimiento al requerimiento ordenado mediante acuerdo de fecha dos de diciembre de dos mil dieciséis".

Como consecuencia, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/635/2016, de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, al responder la solicitud de información hecha por el Secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0436/12/2016, únicamente se refirió a los montos correspondientes a los recursos del Ramo 28 Participaciones Federales correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis y del Fideicomiso F-998, para el año de dos mil dieciséis; no obstante, omitió hacer mención alguna y adjuntar elementos de convicción respecto de la omisión de pago de las cantidades correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis** del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF).

Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis equivalentes**.

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo 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 del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2016*", se advierte lo siguiente:

"DÉCIMO. La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP (sic), conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la Ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ...".

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:

FISM-DF

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISMDF y al pago de los intereses que se generen hasta la fecha de su depósito, en términos del apartado de efectos de esta sentencia.

Análisis de los recursos provenientes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F-998

Por otra parte, en su demanda, el Municipio de Cuichapa también reclamó la falta de entrega de los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F-998 (del cual forma parte dicho Municipio), por concepto de remanentes relativos al dos mil dieciséis, que asciende a la cantidad de **\$132,395.80** (ciento treinta y dos mil trescientos noventa y cinco pesos 80/100 M.N.).

Si bien, no se relaciona con la falta de pago de ciertas aportaciones o participaciones federales que ya han sido materia de asuntos en esta Suprema Corte, se estima que la omisión de entrega del aludido monto al Municipio actor por parte del Ejecutivo Local actualiza una violación a los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo de los recursos públicos, ya que los remanentes del fideicomiso forman parte de la hacienda municipal (pues el fideicomiso afectó participaciones del Municipio sobre un entonces impuesto federal y ahora lo hace respecto de participaciones federales) y los actos omisivos de la autoridad demandada impiden al actor precisamente hacer uso de esos recursos económicos. La protección que otorga el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal comprende todos "*los rendimientos de los bienes que les pertenezcan [de los Municipios], así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ... b) las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados*".

Al respecto, es un hecho notorio que el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998, tiene su antecedente en la autorización que otorgó la LXI Legislatura del Congreso de Veracruz, para que el Poder Ejecutivo y los Municipios de la entidad federativa constituyeran un fideicomiso bursátil irrevocable para la emisión y colocación de valores en el mercado hasta por el equivalente a \$1,500'000,000 (mil quinientos millones de pesos 00/100 M.N.), cuya fuente de pago fueran las obligaciones derivadas o relacionadas con la emisión y colocación de los instrumentos bursátiles provenientes de la

recaudación del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos en Veracruz,⁴¹ en términos del artículo 15⁴² de la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de junio de dos mil ocho.⁴³

Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que, el cinco de diciembre de dos mil ocho,⁴⁴ se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998,⁴⁵ entre el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y los Municipios de esa entidad, como fideicomitentes (incluido el Municipio de Cuichapa), y Deutsche

⁴¹ Cabe resaltar que, originalmente, el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos era de carácter federal. Empero, mediante reforma de 21 de diciembre de 2007, la respectiva Ley Federal del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos quedó abrogada con una *vacatio legis* al 1 de enero de 2012. En el artículo cuarto transitorio de esa modificación se dijo: "*En caso de que, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior las entidades federativas establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abroga, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate*". Consecuentemente, dado que el artículo 16 de esa ley federal establecía la posibilidad de que las Entidades Federativas puedan establecer contribuciones locales o municipales sobre la tenencia o uso de vehículos, la reforma abrogatoria dio pie a que ese impuesto pasara a la jurisdicción de las entidades federativas.

⁴² **"Artículo 15.** El Estado **participará a los Municipios el 20% de la recaudación** que efectúe la Secretaría por concepto del **impuesto sobre tenencia o uso de vehículos**, sin incluir los accesorios. Las participaciones sobre dicho concepto serán distribuidas mediante la aplicación de los factores establecidos en la siguiente tabla: ..."

⁴³ No hay que pasar por alto que, previo a la citada de 21 de diciembre de 2007, el Artículo 16-A de la aludida ley del impuesto sobre tenencia preveía la posibilidad de que las Entidades Federativas celebren (con el Gobierno Federal) convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

Es por ello que, el 10 de octubre de 2006, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2007 y en la Gaceta Oficial, Número Extraordinario 25, el 23 de enero de 2007. En la Cláusula Segunda, fracción V, de dicho convenio, las partes convinieron en coordinarse en materia del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto aeronaves. En su Cláusula Decimotercera se estableció, entre otras cuestiones pactadas, que la administración de este impuesto será ejercida por el Estado de Veracruz. La Cláusula Decimonovena, fracción IX, del mismo instrumento legal, establece que por administrarlo, el Estado de Veracruz percibirá como incentivo el 100% de la recaudación del impuesto y sus accesorios, que se obtengan en su territorio. Por su parte, la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave establece, en su Artículo 15, que el Estado participará a los Municipios el 20% de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

⁴⁴ Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

⁴⁵ El veintitrés de junio de dos mil trece, se firmó el Primer Convenio Modificadorio con relación al Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998, en la que se explicó que el veinticinco de enero de dos mil trece, la Asamblea General de Tenedores de los Certificados Bursátiles acordó, entre varios aspectos (antecedente V), autorizar al fiduciario a entregar

Bank México como fiduciario, en el cual se estipuló, entre otras cuestiones, que como patrimonio del fideicomiso, se afectarían los ingresos que le corresponden a cada Municipio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos conforme a la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, del impuesto local que sustituyera a dicho impuesto y, en su caso, las participaciones federales que correspondan al Municipio en términos de cualquier normatividad aplicable.⁴⁶ Ello, de forma que dichos ingresos sirvieran como fuente de pago de los Certificados Bursátiles Fiduciarios que emitiera el fideicomiso.

Ahora, con base en todo lo anterior, se recuerda, lo alegado por el Municipio actor en la presente controversia radica en que, el Ejecutivo Local, a pesar de haber recibido los remanentes del citado fideicomiso, no le entregó los que le correspondían.

Bajo ese contexto, esta Primera Sala llega a la convicción de que se acredita la existencia de una obligación de hacer y el incumplimiento de la misma por parte de la autoridad demandada, a partir, en primer lugar, de lo relatado en torno a la concurrencia del citado fideicomiso y, en segundo lugar, a lo aceptado por el propio Poder demandado en las documentales remitidas con su informe. En el citado oficio TES/635/2016, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admitió tanto la existencia de dicho fideicomiso como un registro pendiente de pago por concepto de remanentes de bursatilización de las participaciones relativas al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos del periodo febrero-julio de dos mil dieciséis (que aceptó fue registrado en la hacienda estatal el primero de septiembre de dos mil dieciséis), por la cantidad de \$265,229.35 (doscientos sesenta y cinco mil doscientos veintinueve pesos 35/100 M.N.).

Consecuentemente, conforme a las cargas de la prueba en una controversia constitucional descritas en párrafos previos, al no haberse demostrado por el demandado la transferencia de los remanentes, sino que, por el contrario, se aceptó la omisión (concediendo las pretensiones de la parte actora), se condena a la entrega del monto demandado **-\$132,395.80** (ciento treinta y

las cantidades remanentes en forma semestral en cada fecha de pago y autorizar que, en el momento que se lleven a cabo varias de las modificaciones acordadas se desactive el evento preventivo activado en esa fecha conforme al fideicomiso, liberando los remanentes restantes en el Fideicomiso a los Fideicomitentes municipales.

⁴⁶ En el clausulado del fideicomiso se dispuso que las cantidades remanentes serían entregados al fideicomisario en segundo lugar (punto 3.1.c.), a fin de ser distribuidas entre los fideicomitentes municipales en el porcentaje que les correspondiera conforme a los porcentajes de distribución previstos en un anexo o conforme a lo que establezca la ley.

dos mil trescientos noventa y cinco pesos 80/100 M.N.)– y al pago de los respectivos intereses a favor del Municipio en términos de lo expuesto en el apartado de efectos.

De esta forma, la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos no han sido entregados al Municipio actor. Esta Primera Sala no pasa por alto que, al final de cuentas, los montos de dinero cuya omisión de entrega se demandan, derivan de remanentes de la afectación de recursos públicos sujetos a un contrato de fideicomiso; no obstante, se insiste, justo porque están relacionados con la afectación que se hizo de recursos que le corresponden a los Municipios conforme a la ley, a esos remanentes se les debe de considerar sustantivamente como un rendimiento de un recurso propio y, por ende, forman parte de la hacienda municipal y deben garantizarse conforme a los principios citados del artículo 115, fracción IV, constitucional.

Además, el Gobierno del Estado de Veracruz funciona como un intermediario para la entrega de estos recursos, por lo que la controversia constitucional **se vuelve el único mecanismo para proteger la integridad de la hacienda municipal del Municipio actor ante la falta de entrega**. Ello, pues lo reclamado no se trata de aspectos formales de cumplimiento o no del contrato de fideicomiso del que son parte el Estado y el Municipio actor, sino que el acto negativo que en realidad se cuestiona es el indebido actuar por parte de un ente público (el Poder Ejecutivo) al conservar recursos del Municipio actor que no le corresponden.

Así, en el contexto del sistema financiero municipal tiene que tomarse en cuenta que, cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana, da especificidad al principio general de

derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual, la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁴⁷ de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 46/2004 "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."⁴⁸

NOVENO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos del FISMDF (correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**) y los remanentes de bursatilización del fideicomiso F-998 que asciende a la cantidad de **\$132,395.80** (ciento treinta y dos mil trescientos noventa y cinco pesos 80/100 M.N.), así como el pago de intereses que se hayan generado en todos los casos.

⁴⁷ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁴⁸ Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISDMF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

b) En cuanto a los remanentes de bursatilización del fideicomiso F-998, el Ejecutivo Local aceptó que la fecha de registro de esos recursos fue el primero de septiembre de dos mil dieciséis;⁴⁹ consiguientemente, como en el supuesto previo, el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes, al ser, por analogía, el plazo límite del Ejecutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo a las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, se puntualiza que en caso que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de un acto reclamado, en términos del considerando tercero de esta sentencia.

TERCERO.—El **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, deberá actuar en términos del considerando noveno de esta ejecutoria.

⁴⁹ Si bien no se conoce si la fecha de registro corresponde a la fecha de entrega de esos remanentes, es el único dato con el que se cuenta en el expediente y el Municipio actor no contrarió tal afirmación.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), José Ramón Cossío Díaz (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 31/96 citada en esta ejecutoria aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 392.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 213/2016.

Tema: Retención de Aportaciones Federales al Municipio de Cuichapa del Estado de Veracruz.

En la sesión del veinte de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 213/2016, en la que el Municipio de Cuichapa, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó del Poder Ejecutivo de la entidad, entre otras cosas, la omisión en la entrega de aportaciones federales correspondientes al Fondo 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 y del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)¹ por los meses de noviembre y diciembre del mismo año y el pago de los intereses correspondientes por ambos fondos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos consistentes en la omisión de entrega de los recursos provenientes del FISMDF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, lo que se entendió como un acto negativo en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.²

¹ Cabe señalar que por lo que respecta al FortamunDF la resolución decretó el sobreseimiento porque al momento de la presentación de la demanda el 1 de diciembre de 2016 aún no existían las obligaciones de pago, ya que las fechas de radicación al Municipio fueron el 7 de diciembre y 20 de diciembre del mismo año, respectivamente.

² En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia 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.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de octubre de dos mil dieciséis del FISMDF, porque esta impugnación, en mi opinión, se hizo de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos. Asimismo comparto la condena al pago de los intereses respectivos de dicho concepto.

En cambio, no comparto el pago de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el primero de diciembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre y veinticuatro de noviembre, respectivamente, para considerar la demanda como oportuna, ya que las fechas de radicación al Municipio fueron el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre siguiente y el siete de octubre, cuyo plazo venció el veinticuatro de noviembre del mismo año.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN) AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

X. OMISIÓN DE PAGO DE REMANENTES CORRESPONDIENTES AL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO F-988. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO

SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).

XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 156/2017. MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 20 DE JUNIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTANÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinte de junio de dos mil dieciocho.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el diez de mayo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Galdino Diego Pérez, en su carácter de síndico único

y representante legal del Ayuntamiento de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en contra de la autoridad y actos siguientes:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

a) La retención de los recursos federales correspondientes a las ministraciones de los meses de agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciséis, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), por un monto de \$46,695,144.00 (cuarenta y seis millones seiscientos noventa y cinco mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.). El monto de los accesorios se señala posteriormente.

b) La retención de los recursos federales correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por los periodos y montos que adelante se detallan.

c) La retención de los recursos federales correspondientes al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en *regiones terrestres*, por los periodos y montos que adelante se detallan.

d) La retención de los recursos federales correspondientes al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en *regiones marítimas*, por los periodos y montos que adelante se detallan.

e) La retención de los recursos derivados de bursatilización del Impuesto sobre Tenencia o Uso de vehículos, en términos del "*Decreto que autoriza la constitución de un fideicomiso bursátil y la afectación al mismo de los ingresos municipales del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos*", publicado el 11 de junio del año 2008, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

f) La retención de los recursos y/o fondos derivados del programa de apoyo a la vivienda para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, cuyas reglas de operación se publicaron el 30 de diciembre de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señala que:

1. El **doce de noviembre de dos mil quince**, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **veintisiete de noviembre de dos mil quince** y en el cual consta la autorización de diversos recursos para el Municipio actor.

2. En el anexo 20, correspondiente al Ramo 23, se estableció un monto para la ejecución de diversas obras públicas. Así, en el Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional se le asigna al Municipio actor un monto destinado a la pavimentación con concreto hidráulico, el cuál no se ha recibido, no obstante que ya le fueron depositados al Gobierno del Estado.

3. En atención a dicho presupuesto, el Municipio actor desarrolló un programa general de inversión de obras a financiar con recursos provenientes tanto del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional, como del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A-2016, a ejecutarse en el ejercicio dos mil dieciséis.

4. El **veintinueve de enero de dos mil dieciséis**, se publicó en la Gaceta Oficial de Veracruz, 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 del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016", emitido por el Poder Ejecutivo del Estado, en cuyo resolutive octavo se establece la cantidad que corresponde a cada Municipio en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). Al Municipio actor se le asignaron **\$155'650,476.00** (ciento cincuenta y cinco millones seiscientos cincuenta mil cuatrocientos setenta y seis pesos 00/100 M.N.), los cuales debían cubrirse en diez pagos mensuales –de enero a octubre– de quince millones quinientos sesenta y cinco mil cuarenta y siete pesos.

5. El Municipio actor no recibió las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, no obstante que fueron ministrados y radicados por parte de la Federación, y suman la cantidad de cuarenta y seis millones seiscientos noventa y cinco mil ciento cuarenta y cuatro pesos.

6. El **diez de agosto de dos mil dieciséis**, en virtud del fideicomiso bursátil constituido en el dos mil ocho, en el que se afectan los ingresos municipales derivados del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, la institución fiduciaria Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múl-

tiplé, División Fiduciaria, realizó una transferencia electrónica a la cuenta del Gobierno del Estado, de la cual corresponden dos millones doscientos noventa y seis mil quinientos diez pesos y ochenta y siete centavos al Municipio actor; sin embargo, dicha cantidad no ha sido entregada.

7. Asimismo, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado ha retenido los recursos federales correspondientes al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en Regiones Terrestres y Marítimas, y los fondos derivados del programa de apoyo a la vivienda para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la parte actora expuso las siguientes consideraciones:

Primero.

- La Suprema Corte ha establecido que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece diversos principios a favor de los Municipios, tendientes a garantizar el respeto a la autonomía municipal.

- Entre tales principios, se encuentra el de integridad de los recursos municipales que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales y, en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes.

- Por ende, una vez que la Federación determina la transferencia de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, la Constitución garantiza su recepción puntual y efectiva, para que puedan tener plena certeza acerca de sus recursos y cumplan sus responsabilidades constitucionales.

- Así, las retenciones impugnadas son contrarias al artículo 115 constitucional y afectan al Municipio actor, pues provoca la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades retenidas e impide que cumplan su destino.

- Por tanto, en términos del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, debe ordenarse el pago de las cantidades adeudadas y los intereses generados.

Segundo.

- El artículo 115 de la Constitución consagra el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales que garantiza que los Municipios tengan dis-

ponibles ciertas fuentes de ingresos para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas. Dicho principio se transgrede cuando otro órgano de gobierno limite o prive indebidamente de recursos a un Ayuntamiento.

- De conformidad con el contrato de fideicomiso por el que se afectan los ingresos municipales derivados del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, la institución fiduciaria transmitirá al Estado de Veracruz las cantidades remanentes que se encuentren depositadas en la cuenta del fondo de remanentes, a más tardar el último día hábil de febrero. El Estado debe transferir las cantidades correspondientes a los Municipios.

- No obstante que la institución fiduciaria Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria, realizó una transferencia electrónica a la cuenta del Gobierno del Estado, éste no ha hecho la transferencia respectiva al Municipio actor.

- El Gobierno del Estado de Veracruz, viola la autonomía municipal al dilatar e impedir la entrega de recursos de origen federal, así como otros recursos derivados de diversos acuerdos de voluntades celebrados entre el Poder Ejecutivo local y el Municipio actor, puesto que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución, establece que los Municipios cuentan con plena autonomía para administrar su hacienda pública, misma que se conforma por las contribuciones, participaciones, aportaciones y todo ingreso que conforme a la legislación tengan derecho a ejercer.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de once de mayo de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis María Aguilar Morales, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 156/2017; asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

Mediante proveído de la misma fecha, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo previno al promovente para que en el plazo de cinco días hábiles exhibiera la documentación que permitiera acreditar el carácter con el que se ostentaba, bajo el apercibimiento de que en caso de no hacerlo, se decidiría sobre la presentación de la demanda con los elementos que se contaba.

Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Máximo Tribunal, el promovente exhibió copia certificada

de la constancia de mayoría emitida por el Concejo Municipal de Papantla y la Gaceta Oficial del Estado número 006, del tres de enero de dos mil catorce, sobre la "relación de Ediles que integrarán los Ayuntamientos del Estado de Veracruz."

En auto de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por cumplida la prevención formulada, por lo que admitió a trámite la demanda.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Rogelio Franco Castán, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, en ausencia del gobernador, al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:¹

I. En el apartado que denominó oportunidad, señaló que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. Con relación a los hechos indicó que son parcialmente ciertos, por cuanto hace a la emisión y publicación de los Acuerdos a los que hizo referencia el promovente.

Sin embargo, en cuanto a los requerimientos formulados al gobernador del Estado, con el propósito de que se pagaran las cantidades correspondientes de las participaciones federales reclamadas, no los afirmó ni negó, al considerar que no eran propios de la administración que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciséis.

Por otra parte, negó el hecho relativo a que no se había cumplido con las ministraciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a agosto, septiembre y octubre "de la presente anualidad", toda vez que la ministración de tales recursos aún no es exigible dado que dichos meses no han transcurrido todavía.

No hizo referencia a las demás manifestaciones del actor, por no constituir propiamente hechos, sino consideraciones jurídicas que este tribunal debe resolver.

¹ Fojas 514 a 520 del cuaderno principal.

III. En el apartado de causas de improcedencia adujo lo siguiente:

A) Inexistencia de la controversia constitucional.

Que con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 1o., ambos de la ley reglamentaria de la materia, hace valer la causal de improcedencia consistente en la inexistencia de la controversia constitucional, en virtud de que, la litis radica en el cumplimiento o incumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y, en su caso, de los convenios celebrados en ese marco; pero de ningún modo se advierte una invasión de la esfera competencial del Municipio actor.

B) Prescripción.

Que en relación a los actos que se impugnan estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues considera que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de la referida ley, los cuales deben computarse a partir de que el actor tenga conocimiento del acto.

Al respecto, señala que el actor tenía conocimiento de los plazos en los que debía recibir los recursos que reclama y por tanto, del momento en que se estaba incurriendo en la retención alegada.

Considera que no es obstáculo el hecho de que el actor pretenda ajustar la oportunidad aduciendo que se reclama una omisión, puesto que en realidad dicha omisión deriva de un acto positivo; es decir, el acto positivo es la retención de los recursos y la consecuencia directa es la omisión de pago. Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia «P./J. 113/2010», de rubro "CONTROVERSIÀ CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes, a partir del día siguiente al que tuvo conocimiento que la Federación hizo entrega de los recursos al Estado.

Además aclara que la administración de su Gobierno, inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que niega los actos que reclama el Municipio actor, por no ser propios; ello sin que sea obstáculo, que al tratarse de actos al Municipio actor le corresponda no sólo probarlos, sino además, ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente aduce que si bien el artículo 31 de la ley de la materia, declara admisible la prueba de posiciones, ello no es impedimento legal para valorar las confesiones espontáneas que produzcan las partes en la demanda,

contestación u otros escritos del procedimiento, de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Citó en apoyo la jurisprudencia tesis P./J. 27/96, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. TERMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). LA CONFESIÓN EXPRESA DEL QUEJOSO CONTENIDA EN LA DEMANDA, ACERCA DE QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO QUE MOTIVO EL ACTO RECLAMADO, CONSTITUYE PRUEBA PLENA DE ESE HECHO Y HACE INAPLICABLE DICHO PRECEPTO."

C) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

Lo anterior, en cuanto a que el pago de intereses a que alude el Municipio actor se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, y no en la Constitución. De manera que resulta aplicable al caso concreto el artículo 5o. de esta última, que establece que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley.

Además, respecto de los recursos reclamados derivados del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y el Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional, éstos se rigen de acuerdo con las reglas de operación y lineamientos emitidos por la Federación para su ejercicio, en los cuales se prevén requisitos que debe reunir el Municipio para acceder a tales recursos. Por ende, no puede hablarse de incumplimiento o violación alguna en perjuicio del Municipio actor si éste, en primer término, no acredita haber reunido los requisitos que generen el deber de proporcionarle las cantidades que reclama.

En este sentido, se afirma que no existe afectación alguna a la espera de competencias del Municipio actor y, en su caso, de existir violación en relación con su derecho de recibir el pago de intereses, en modo alguno implicaría una violación directa e inmediata a la Constitución Federal. De modo que, la excepción al principio de definitividad establecido en el artículo 19, fracción, VI, de la ley reglamentaria no se actualiza, quedando obligado el promovente a agotar la vía correspondiente.²

² Al respecto se cita la jurisprudencia P./J. 136/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.". Con datos de localización: [J]; 9a. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

Por último, solicita que este Alto Tribunal analice de oficio las causales de improcedencia que pudieren actualizarse en el presente asunto, con fundamento en el artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria.³

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, y en relación con los alegatos se indicó que las partes no habían formulado; y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—Avocamiento. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—Precisión de los actos impugnados. Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es

³ Al respecto se cita la jurisprudencia P./J. 31/96 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.". Con datos de localización: [JJ]; 9a. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 392.

el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos reclamados, señaló como tales los siguientes:

a) La retención de los recursos federales correspondientes a las ministraciones de los meses de agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciséis, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por un monto de \$46'695,144.00 (cuarenta y seis millones seiscientos noventa y cinco mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.). El monto de los accesorios se señala posteriormente.

b) La retención de los recursos federales correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por los periodos y montos que adelante se detallan.

c) La retención de los recursos federales correspondientes al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones terrestres, por los periodos y montos que adelante se detallan.

d) La retención de los recursos federales correspondientes al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones marítimas, por los periodos y montos que adelante se detallan.

e) La retención de los recursos derivados de bursatilización del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de vehículos, en términos del "Decreto que Autoriza la Constitución de un Fideicomiso Bursátil y la Afectación al Mismo de los Ingresos Municipales del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos", publicado el 11 de junio del año 2008, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

f) La retención de los recursos y/o fondos derivados del programa de apoyo a la vivienda para el ejercicio fiscal 2016 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, cuyas reglas de operación se publicaron el 30 de diciembre del 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

"La tasa de interés mensual, de conformidad con la modificación al artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal publicado en la Gaceta extraordinaria No. 22 del 16 de enero 2017 y del artículo 8o. de la Ley de Ingresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación al 15 de noviembre de 2016.

"Las fechas marcadas con ***** constituyen fechas estimadas.

"Algunos montos superiores a 50 centavos, como es el caso de las ministraciones mensuales pendientes del FISMDF, se redondean al peso inmediato siguiente. ...".

Se advierte que en el inciso **a)**, el Municipio actor reclama la "indebida retención" de las participaciones federales, correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre** del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y que, sumadas, ascienden a **\$46'695,144.00** (cuarenta y seis millones seiscientos noventa y cinco mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

Ahora bien, por lo que hace al **inciso b)**, de la misma forma reclama la "indebida retención" de los recursos federales correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por la cantidad de **\$22'257,774.70** (veintidós millones doscientos cincuenta y siete mil setecientos setenta y cuatro pesos 70/100 M.N.).

Por lo que hace al **inciso c)**, reclama la "indebida retención" de los recursos federales correspondientes al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en regiones terrestres, por las cantidades de **\$1'200,805.00** (un millón doscientos mil ochocientos cinco pesos 00/100 M.N.) y **\$8'273,518.40** (ocho millones doscientos setenta y tres mil quinientos dieciocho pesos 40/100 M.N.).

En el **inciso d)**, también reclama la "indebida retención" de los recursos federales correspondientes al Fondo para entidades federativas y Municipios productores de hidrocarburos en regiones marítimas, por las cantidades de **\$6'244,099.00** (seis millones doscientos cuarenta y cuatro mil noventa y nueve pesos 00/100 M.N.) y **\$3'987,336.00** (tres millones novecientos ochenta y siete mil trescientos treinta y seis 00/100 M.N.).

En cuanto al **inciso e)** también se reclama la "indebida retención" de los remanentes derivados del fideicomiso bursátil en el que se afectan los ingre-

tos municipales del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, equivalente a un monto de **\$2'296,510.87** (dos millones doscientos noventa y seis mil quinientos diez pesos 87/100 M.N.).

En el capítulo de hechos, el Municipio actor señala que dichos recursos fueron transferidos al demandado el diez de agosto de dos mil dieciséis.

Aunado a lo anterior, en el **inciso f)** se reclama la "indebida retención" de los recursos correspondientes al Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, por las cantidades de **\$9'124,214.40** (nueve millones ciento veinticuatro mil doscientos catorce pesos 40/100 M.N.) y **\$1'874,870.50** (un millón ochocientos setenta y cuatro mil ochocientos setenta pesos 50/100 M.N.).

Por otra parte, en el capítulo de hechos indica que conforme al anexo 20.3, en virtud del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (Prodere), se le autoriza un monto destinado a la pavimentación con concreto hidráulico en la ciudad de Papantla, el cual ya había sido depositado al demandado sin que éste, a su vez, se lo hubiera entregado al actor, en la fecha de presentación de la demanda.

Sin embargo, no pueden tenerse como acto reclamado, pues aun cuando el Municipio actor hace referencia a un retraso y falta de regularidad en las entregas del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (Prodere), su afirmación es genérica, esto es, sólo indica que existen adeudos en relación con participaciones federales entregadas extemporáneamente.

Máxime que aun cuando anexó copia del Diario Oficial de la Federación de veintisiete de noviembre de dos mil quince, que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de su lectura no se advierte que se hubiera autorizado dicha erogación.

Así, no basta con limitarse a afirmar lo anterior, pues al ser el actor a quien corresponde precisar su pretensión, debió señalar por lo menos, los periodos a los cuales corresponden y la fecha en que debieron ser entregados, los montos que se adeudan, el momento en que efectivamente se enteraron.

Finalmente, no pasa desapercibido que en el propio capítulo relativo a los actos cuya invalidez se demanda y en de los conceptos de invalidez, el Municipio actor señala que en términos del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados deben pagar intereses por el retraso en la entrega

de las participaciones; de ahí que, indica que deben pagarse todas las prestaciones omitidas, así como sus correspondientes intereses moratorios.

En atención a lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

1. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, cuyo monto asciende a **\$46'695,144.00** (cuarenta y seis millones seiscientos noventa y cinco mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

2. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por la cantidad de **\$22'257,774.70** (veintidós millones doscientos cincuenta y siete mil setecientos setenta y cuatro pesos 70/100 M.N.).

3. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones terrestres, por la cantidad de **\$9'474,323.40** (nueve millones cuatrocientos setenta y cuatro mil trescientos veintitrés pesos 40/100 M.N.).

4. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones marítimas, por la cantidad de **\$10'231,435.00** (diez millones doscientos treinta y un mil cuatrocientos treinta y cinco pesos 00/100 M.N.).

5. La omisión de entregar los recursos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración de Pago Número F-998; que ascienden a un monto de **\$2'296,510.87** (dos millones doscientos noventa y seis mil quinientos diez pesos 87/100 M.N.) transferidos al demandado el diez de agosto de dos mil dieciséis.

6. La omisión de entregar los recursos correspondientes a las participaciones del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, por las cantidades de **\$9'124,214.40** (nueve millones ciento veinticuatro mil doscientos catorce pesos 40/100 M.N.) y **\$1'874,870.50** (un millón ochocientos setenta y cuatro mil ochocientos setenta pesos 50/100 M.N.), respectivamente.

En relación con las omisiones en la entrega de participaciones y aportaciones federales, el Municipio actor solicita el pago de intereses.

Los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁴ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la *litís* del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y, que en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera —en principio— de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al ejecutivo estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al poder ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

TERCERO.—**Certeza de los actos reclamados.** En el apartado anterior, se tuvieron como actos impugnados los siguientes:

1. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, cuyo monto asciende a **\$46'695,144.00** (cuarenta y seis millones seiscientos noventa y cinco mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

2. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por la cantidad de **\$22'257,774.70** (veintidós millones doscientos cincuenta y siete mil setecientos setenta y cuatro pesos 70/100 M.N.).

3. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones terrestres, por la cantidad de **\$9'474,323.40** (nueve millones cuatrocientos setenta y cuatro mil trescientos veintitrés pesos 40/100 M.N.).

4. La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones marítimas, por la cantidad de **\$10'231,435.00** (diez millones doscientos treinta y un mil cuatrocientos treinta y cinco pesos 00/100 M.N.).

5. La omisión de entregar los recursos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración de Pago Número F-998; que ascienden a un monto de **\$2'296,510.87** (dos millones doscientos noventa y seis mil quinientos diez pesos 87/100 M.N.) transferidos al demandado el diez de agosto de dos mil dieciséis.

6. La omisión de entregar los recursos correspondientes a las participaciones del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal dieciséis Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, por las cantidades de **\$9'124,214.40** (nueve millones ciento veinticuatro mil doscientos catorce pesos

40/100 M.N.) y **\$1'874,870.50** (un millón ochocientos setenta y cuatro mil ochocientos setenta pesos 50/100 M.N.), respectivamente.

Ahora bien, en relación con los números **1** a **4**, conforme a las constancias que obran en autos, en específico, del informe del gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y del oficio TES/1747/2017 del tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación, se advierte que existen registros de pagos pendientes a favor del Municipio actor, por lo cual, se tiene por ciertos los actos impugnados.

En relación con el número **5**, respecto a los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración de Pago Número F-998, el tesorero del Gobierno del Estado demandado no reconoce que haya alguna cantidad pendiente de pago; por el contrario, refiere que se realizaron pagos por concepto de remanentes de bursatilización, con lo que se tienen por cierta la omisión reclamada y se procederá al análisis en el fondo del asunto, dado las diferencias de los montos alegados.

Finalmente, en relación con el acto señalado en el punto **6**, relativo a los recursos derivados del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, el recurrente se limita a manifestar que la Secretaría de Finanzas y Planeación no los ha ministrado y que las reglas de operación respectivas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de dos mil quince.

Conforme a los anexos 10,⁵ 13,⁶ 14,⁷ 17⁸ y 19⁹ del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis, se asignan diversos montos a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para ser destinados al Programa de Apoyo a la Vivienda.

Como lo sostiene el actor, el treinta de diciembre de dos mil quince se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las "*Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2016, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares*", emitidas por la secretaria de Desarrollo

⁵ "Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas (pesos)"

⁶ "Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos)"

⁷ "Recursos para la atención de grupos vulnerables (pesos)"

⁸ "Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes (pesos)"

⁹ "Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos (pesos)"

Agrario, Territorial y Urbano, María del Rosario Robles Berlanga, las cuales determinan la manera de aplicar los recursos del Programa.

Al respecto, la autoridad demandada alega que, el actor no acredita haber reunido los requisitos que generen el deber de proporcionarle las cantidades que reclama, conforme a las reglas de operación y lineamientos emitidos por la Federación para el ejercicio los recursos derivados del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

Ahora bien, conforme a las reglas referidas, las autoridades municipales pueden intervenir en la aplicación de los recursos del programa como instancias ejecutoras.¹⁰ Para tal efecto, se prevé la necesidad de celebrar un convenio

¹⁰ 7.5 Instancias ejecutoras

"Podrán ser instancias ejecutoras, los Gobiernos de las entidades federativas o municipales a través de sus institutos de vivienda o de quien en su defecto ellos designen, así como las delegaciones de la SEDATU en las entidades federativas.

"Atribuciones de las instancias ejecutoras:

"a) Recibir los recursos federales, según la estructura de participación pactada en el convenio de ejecución suscrito con la instancia normativa.

"Obligaciones de las instancias ejecutoras:

"a) Atender e informar a los solicitantes sobre el programa y auxiliarlos en el llenado de la solicitud (CUIS).

"b) Presentar a la instancia auxiliar, el PTA y el expediente técnico firmado y sellado, donde se describan las características físicas de las acciones de vivienda incluidas en su PTA, integrando el expediente técnico conforme lo indica el manual de operación.

"c) Realizar la aportación financiera indicada en las modalidades descritas en las presentes reglas.

"d) Entregar a la/el solicitante calificado un recibo oficial de la aportación que realice en especie y/o de mano de obra; si la aportación es monetaria, entregar recibo de caja oficial para su acción de vivienda.

"e) Formalizar el contrato privado de ejecución con la/el beneficiaria (o) de la acción de vivienda.

"f) Ejecutar y supervisar el 100% de las acciones de vivienda consideradas en los programas de trabajo validados por la instancia auxiliar y aprobados por la instancia normativa.

"1. Para el caso de las acciones de UBV y UBVR en terreno propiedad de la instancia ejecutora, deberán contar con servicios básicos completos y en funcionamiento, (al menos agua, electrificación y drenaje).

"2. Para el caso de las acciones de UBV y UBVR en terreno propiedad del beneficiario, la acción de vivienda deberá entregarse con las instalaciones necesarias para la conexión a los servicios básicos o su equivalente. La conexión a los servicios estará en función de la disponibilidad de la infraestructura al momento de la entrega de la UBV y UBVR, en la localidad en donde se realice la acción de vivienda.

"Integrar informe con fotografías, antes y después de concluir las acciones de vivienda de UBV y UBVR.

"g) Entregar las acciones de vivienda terminadas al 100%, en un lapso que no rebase el ejercicio fiscal correspondiente, salvo aquellas operaciones aprobadas en el último trimestre del ejercicio fiscal. El plazo podrá extenderse de acuerdo a las excepciones autorizadas por la instancia normativa, así como en el caso de atención a desastres y/o contingencias.

de ejecución, en el que se establezcan las obligaciones para cada una de las instancias intervinientes.¹¹ En cuanto a la recepción de los recursos federales, el capítulo 9, relativo a la mecánica operativa del programa, el inciso k), párrafo 2, establece:

"Los recursos federales autorizados a Gobiernos Estatales y municipales como ejecutores del programa serán transferidos en una sola exhibición, posteriormente a que el ejecutor haya acreditado la aplicación de su aportación y un treinta por ciento de avance físico en la ejecución de las acciones de unidades básicas de vivienda, unidades básicas de vivienda rurales y ampliaciones en Municipios catalogados por la CONEVAL como de alto y muy alto rezago social y un cuarenta por ciento de avance físico para acciones ejecutadas en Municipios catalogados por la CONEVAL como de muy bajo, bajo y medio rezago social. Lo anterior, con excepción de los casos de desastres naturales y proyectos institucionales o especiales.

"h) Enviar a la instancia auxiliar los informes y formatos a los que está obligada de acuerdo a las presentes reglas y al manual de operación.

"i) Para el caso de los Municipios que deseen participar como instancia ejecutora entregar a la instancia normativa el acta de Cabildo, donde se autorice la disponibilidad de los recursos económicos para realizar su aportación y participar en el programa. Dicha aportación deberá exhibirse previamente a la firma del convenio de ejecución y aplicarse antes de la ministración del subsidio por parte de la instancia normativa. La ejecución de las obras deberá realizarse bajo la modalidad de contrato.

"j) En el caso de los institutos de vivienda o la dependencia que haya designado el gobierno de la entidad federativa, entregar a la instancia normativa, oficio firmado y sellado por la secretaría de planeación de su entidad o en su caso por la instancia competente, que haga constar que desea participar en el programa y cuenta con la disponibilidad de los recursos económicos para realizar su aportación. Dicha aportación deberá exhibirse previamente a la firma del convenio de ejecución y aplicarse antes de la ministración del subsidio por parte de la instancia normativa. La ejecución de las obras deberá realizarse bajo la modalidad de contrato.

"k) Entregar a la instancia normativa para su validación, el dictamen de habitabilidad de la vivienda para zonas urbanas en desarrollos habitacionales, de acuerdo al formato establecido en el manual de operación.

"l) Garantizar que las acciones de vivienda no se ejecuten en zonas de alto riesgo.

"m) En el caso de autoconstrucción de vivienda, verificar el 100% de las acciones de vivienda realizadas, así como proporcionar acompañamiento técnico gratuito al beneficiario hasta la conclusión de las mismas.

"n) Realizar el reintegro de los recursos federales en caso de existir economías en la ejecución de las acciones de vivienda.

"o) Las demás necesarias para la correcta conclusión de las obras."

¹¹ "Capítulo 1. Glosario de Términos

"Se entenderá, en singular o plural, por: ...

"Convenio de ejecución: Acuerdo celebrado entre la instancia ejecutora, la instancia normativa y la instancia auxiliar, en el que se establecen las responsabilidades de las instancias, el número de acciones, las modalidades, los montos de los apoyos que otorgan las partes a las/los beneficiarias(os) del programa y en su caso las sanciones por incumplimiento por parte del ejecutor o ejecutores de la entidad federativa. Estos convenios podrán ser firmados también por las instancias complementarias. Anexo IV de las presentes reglas."

"Los recursos para ejecutar mejoramientos a través de los Gobiernos Estatales y municipales, serán transferidos en una sola exhibición posteriormente a la firma del convenio de ejecución correspondiente.

"Los Gobiernos Estatales y Municipales que ejecuten acciones de vivienda nueva y ampliaciones contarán con la mitad de los plazos señalados en el inciso I de este apartado para acreditar los avances solicitados en el numeral 2 de este inciso."

De lo anterior, se desprende que los recursos derivados del Programa de Apoyo a la Vivienda serán transferidos a los gobiernos municipales que, habiendo celebrado un convenio de ejecución, acrediten:

- En las modalidades de construcción de unidad de vivienda o de ampliación, la aplicación de su aportación y un treinta por ciento de avance físico en la ejecución de las acciones respectivas.
- En la modalidad de mejoramiento, la firma del convenio de ejecución correspondiente.

En el caso, el Municipio actor no aporta ninguna prueba de que, conforme a los parámetros señalados, tenga derecho a la transferencia de recursos derivados del Programa de Apoyo a la Vivienda y mucho menos que ello sea atribuible al Poder Ejecutivo del Estado.

Por lo cual es procedente decretar el sobreseimiento en relación con dicho acto, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P/J. 43/2003,¹²

¹² Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III,

tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,¹³ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,¹⁴ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 20/2005¹⁵ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.¹⁶ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011¹⁷ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.¹⁸ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁴ Foja 28 de la sentencia.

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

¹⁶ Foja 49 de la sentencia.

¹⁷ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹⁸ Foja 20 de la sentencia.

En la controversia constitucional 37/2012¹⁹ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.²⁰ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014²¹ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.²²

En la controversia constitucional 78/2014²³ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo local 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; y, 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se

¹⁹ Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁰ Foja 35 de la sentencia.

²¹ Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

²² Foja 29 de la sentencia.

²³ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.²⁴

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.²⁵ Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015²⁶ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince; y, 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,²⁷ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero Municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²⁸ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos pre-

²⁴ Foja 18 de la sentencia.

²⁵ Foja 22 de la sentencia.

²⁶ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

²⁷ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²⁸ Foja 45 de la sentencia.

cisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²⁹

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será 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.³⁰ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

En la especie, se impugna la omisión total y absoluta por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, de las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**; del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN); del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones terrestres y en regiones marítimas; y del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración de Pago Número F-998. Por ende, su presentación es oportuna en la medida en que el acto impugnado es de carácter omisivo.

²⁹ Foja 51 de la sentencia.

³⁰ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"**Artículo 21.** 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."

QUINTO.—**Legitimación Activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"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."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"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."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Galdino Diego Pérez, en su carácter de síndico único y representante legal, del Municipio de Papantla de Olarte, Estado de Veracruz, quien acredita su personalidad con copias certificadas expedidas por el secretario del Ayuntamiento

representado, de la constancia de mayoría expedida por el Concejo Municipal de Papantla, Veracruz³¹ y de la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 006, del tres de enero de dos mil catorce, relativa a la relación de ediles que integrarán los Ayuntamientos del Estado de Veracruz.³²

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,³³ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Papantla de Olarte, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

SEXTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Rogelio Franco Castán en su calidad de secretario de Gobierno y en ausencia del gobernador, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con copia certificada del documento en el que consta su nombramiento como secretario de Gobierno, expedida por el director general jurídico del Estado.

La Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42, 49, fracción XVIII y 48, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal."

³¹ Foja 494 del cuaderno principal.

³² Fojas 495 a 502 del cuaderno principal.

³³ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico: ...
"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

"Artículo 48. En las ausencias o faltas temporales del gobernador del Estado, se observarán las disposiciones siguientes:

"I. Podrá ausentarse hasta por diez días naturales, sin necesidad de dar aviso al Congreso, quedando encargado del despacho el secretario de Gobierno;

"II. Si la ausencia excediere de diez días, pero no de treinta, el gobernador deberá dar aviso al Congreso o, en los recesos de éste, a la diputación permanente, en cuyo caso quedará encargado del despacho el secretario de Gobierno; ...".

En consecuencia, Rogelio Franco Castán, secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, en ausencia del gobernador, tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia, el cual tiene la legitimación pasiva en este medio de control constitucional por ser a quién se le atribuyen los actos impugnados.

SÉPTIMO.—Causas de improcedencia. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce tres causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación al artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia relativa a la inexistencia de los actos impugnados. Finalmente, refiere que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en tanto el Municipio no agotó la vía legal previa para la impugnación de intereses derivados de las omisiones de pago impugnadas.

Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de las primeras dos causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el considerando de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida fue contestada al fijar los actos impugnados y su certeza, determinando aquéllos respecto de los que versará el estudio de fondo. Por lo anterior, se tienen por desestimadas.

Finalmente, la última causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,³⁴ de la ley

³⁴ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que, dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto el principio de definitividad en la controversia constitucional, sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Papantla de Olarte, Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la tesis P/J. 136/2001: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES".³⁵

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

OCTAVO.—**Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es

³⁵ Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-aptados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencias aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³⁶ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"³⁷.

³⁶ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

³⁷ Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el poder reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

d) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³⁸

Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están

³⁸ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³⁹

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos federales** destinados a los Municipios,⁴⁰ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en**

³⁹ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

⁴⁰ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deudora, está obligado a pagar intereses.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente.⁴¹

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.⁴²

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

⁴¹ "Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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. ..."

⁴² En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados *"de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes"* a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que, por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.⁴³

En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor –respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que anteceden– son los siguientes:

- La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de**

⁴³ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, cuyo monto asciende a **\$46'695,144.00** (cuarenta y seis millones seiscientos noventa y cinco mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

- La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por la cantidad de **\$22'257,774.70** (veintidós millones doscientos cincuenta y siete mil setecientos setenta y cuatro pesos 70/100 M.N.).

- La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones terrestres, por la cantidad de **\$9'474,323.40** (nueve millones cuatrocientos setenta y cuatro mil trescientos veintitrés pesos 40/100 M.N.).

- La omisión de entregar las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones marítimas, por la cantidad de **\$10'231,435.00** (diez millones doscientos treinta y un mil cuatrocientos treinta y cinco pesos 00/100 M.N.).

- La omisión de entregar los recursos del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración de Pago Número F-998; que ascienden a un monto de **\$2'296,510.87** (dos millones doscientos noventa y seis mil quinientos diez pesos 87/100 M.N.) transferidos al demandado el diez de agosto de dos mil dieciséis.

Análisis respecto al FISM-DF

Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal (FISM-DF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,⁴⁴ establece que los Estados deberán

⁴⁴ "Artículo 32. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto,

entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

Luego entonces, el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló la siguiente información respecto a dicho fondo:

con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: ..."

"..."

"Artículo 35. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfaticé el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"..."

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los Gobiernos Estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

"1) Respecto de los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	Monto	Fecha de pago
Fondo Infraestructura Enero/2016	\$ 15'565,048.00	02-feb-2016
Fondo Infraestructura Febrero/2016	\$ 15'565,048.00	03-mar-2016
Fondo Infraestructura Marzo/2016	\$ 15'565,048.00	29-abr-2016
Fondo Infraestructura Abril/2016	\$ 15'565,048.00	08-may-2016
Fondo Infraestructura Mayo/2016	\$ 15'565,048.00	30-jun-2016
Fondo Infraestructura Junio/2016	\$ 15'565,048.00	01-jul-2016
Fondo Infraestructura Julio/2016	\$ 15'565,048.00	31-ago-2016

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 septiembre (sic) y 30 de octubre del año 2016 respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV **registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre**, que a continuación se detallan:

Fondo para la Infraestructura Social Municipal	Fecha de registro	Monto
Fondo Infraestructura Ago/2016	29-ago-16	\$ 15'565,048.00
Fondo Infraestructura Sep/2016	26-sep-16	\$ 15'565,048.00
Fondo Infraestructura Oct/2016	27-oct-16	\$ 15'565,044.00
Total		\$ 46'695,140.00"

Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis. Lo anterior, toda vez que la autoridad demandada reconoció la falta de pago.

De esta forma, se condena a entregar un monto de **\$15'565,048.00** (quince millones quinientos sesenta y cinco mil cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.) respectivamente por los meses de agosto y septiembre, así como la cantidad de **\$15'565,044.00** (quince millones quinientos sesenta y cinco mil cuarenta y cuatro pesos) por el mes de octubre, dando un total de **\$46'695,140.00** (cuarenta y seis millones seiscientos noventa y cinco mil ciento cuarenta pesos 00/100 M.N.); esto, sin que sea óbice que el Municipio actor solicitó un monto mayor, pues de hacer la suma de los meses pagados –que van de enero a julio– con los aquí condenados, se llega al total de **\$155'650,476.00** (ciento cincuenta y cinco millones seiscientos cincuenta mil cuatrocientos setenta y seis pesos 00/100 M.N.), siendo la misma cantidad que le corresponde al Municipio actor en términos 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 del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2016"*.

Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto Décimo del Acuerdo antes citado, se advierte lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos FISDMF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente

en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP"

***Ramo General 33 Aportaciones Federales para
Entidades Federativas y Municipios Calendario de
fechas de pago 2016 del FISMDF:***

FISM-DF		
Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISM-DF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito.

Análisis respecto al FORTAFIN

Es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) se encuentran previstos en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio dos mil dieciséis, publicado en el

Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas".

Al respecto, el artículo 3, fracción XVI, del presupuesto⁴⁵ dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 20 del mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas", que se dividen a su vez en una serie de sub-previsiones, incluida la de "Proyectos de Desarrollo Regional" (que abarca proyectos de pavimentación e infraestructura de la vialidad como el que se actualiza en el presente caso). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto⁴⁶ se explica que esos recursos para el desarrollo regional se destinarán para inversión en las entidades federativas y en los Municipios, los cuales serán responsables de los mismos.

En ese sentido, debe insistirse que los recursos para el FORTAFIN no están regulados en la ley, por lo que éstos, así como su distribución, son controlados directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a partir de lo dispuesto en el presupuesto. Ello, pues conforme al artículo 2, fracción LIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se pueden realizar asignaciones de recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, conforme al artículo 79 de la mencionada Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el

⁴⁵ **Artículo 3.** El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los anexos de este decreto y tomos del presupuesto de egresos y se observará lo siguiente:

"...

XVI. Las erogaciones para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 20 de este decreto."

⁴⁶ **Artículo 13.** Los recursos a que se refieren el anexo 20.3 Proyectos de Desarrollo Regional se destinarán para inversión en las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, quienes serán responsables de la integración e información contenida en los expedientes técnicos correspondientes, la aplicación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos en términos de las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las autoridades federales en materia de fiscalización. La información referida deberá estar disponible en la página de Internet del ejecutor de gasto, o a través de medios accesibles a los ciudadanos, según sea el caso.

"La obra cuyo costo total sea mayor a \$50,000,000.00 deberá contar con el análisis costo-beneficio simplificado o análisis costo-eficiencia simplificado, según corresponda, en términos de las disposiciones que para tal efecto se emitan.

"Del costo total de cada proyecto, se podrá destinar hasta el 30 por ciento de los recursos para equipamiento.

"Asimismo, del monto total asignado al fondo, la secretaría podrá destinar hasta el 1 por ciento para la administración del mismo y transferirá a la auditoría, una cantidad equivalente al 1 al millar de cada proyecto convenido con las entidades federativas para su fiscalización.

"La secretaría, a más tardar el 31 de enero, emitirá las disposiciones específicas para la aplicación de los recursos a que se refiere el presente artículo que establecerán, entre otros, los plazos, requisitos y procedimientos que permitan el ejercicio eficiente de los mismos."

Presupuesto de Egresos de la Federación y sujetándose en lo conducente a los artículos 75 a 78 de esa ley, se puede determinar la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que se otorguen a las entidades federativas, a los Municipios y en su caso, a los sectores social y privado.

Así, las entidades federativas, por conducto de sus secretarías de finanzas, pueden celebrar convenios de coordinación con la mencionada secretaría para recibir recursos con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero previsto en el anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, en términos de las atribuciones establecidas en el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestario conducir el control presupuestario y desempeñarse como unidad responsable para el ejercicio de los recursos asignados a los programas contenidos en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas". A su vez, los Ayuntamientos pueden realizar convenios de coordinación con el Gobierno de Estado para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencias en el ejercicio de los recursos federales con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión.

En el caso de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Constitución Política Local dispone, en su artículo 33, fracción XVI, inciso g), como facultad del Congreso del Estado autorizar a los Ayuntamientos la celebración de convenios de coordinación con Municipios de otras entidades federativas así como con el Estado.⁴⁷ La Ley Orgánica del Municipio Libre de la mencionada entidad, en su artículo 35, fracción XXII, señala como atribución de los Ayuntamientos celebrar, previo acuerdo de sus respectivos Cabildos, convenios de coordinación y asociación con otros Municipios, o bien, con el Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

⁴⁷ Reformado, G.O. 3 de febrero de 2000

"Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

" ...

"XVI. Autorizar, en su caso, a los Ayuntamientos:

" ...

Reformado, G.O. 23 de noviembre de 2017

"g) La celebración de convenios de coordinación con Municipios de otras entidades federativas, así como con el Estado, en este último caso cuando tengan por objeto lo señalado en las fracciones III y X del artículo 71 de esta Constitución y aquellos por los que el Estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."

En concordancia, el artículo 103 de la mencionada ley dispone que los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del congreso del Estado o de la Diputación Permanente, a la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de Cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario Municipal, así como a los jefes de manzana.⁴⁸

Respecto a dicho fondo, del citado oficio TES/1747/2017, emitido por el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, se desprende lo siguiente:

⁴⁸ (Reformado primer párrafo, G.O. 9 de noviembre de 2016)

"Artículo 103. Los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de Cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los Jefes de Manzana. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

"I. Con Municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

"II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;

"III. Con el Estado o la Federación, para que se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones y tasas adicionales que aquellos establezcan en su favor;

"IV. Con el Estado o la Federación, para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a aquellos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"V. Con el Estado o la Federación, para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponda a los Municipios, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"VI. Con personas físicas o morales para la ejecución u operación de obras, o la prestación de servicios públicos municipales, cuando en virtud del convenio y sin afectar la calidad del servicio, se produzcan beneficios para el Municipio en los términos de esta ley;

"VII. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal o estatal. Para la realización de acciones conjuntas o para delegarles atribuciones en materia de preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección y mejoramiento del ambiente; o

"VIII. Con el Estado, para que éste asuma actividades o ejerza facultades en la jurisdicción del Municipio, ejecutando acciones conjuntas y atribuciones delegadas en materia catastral, como son la elaboración, mantenimiento y actualización del catastro, dependiendo de la norma, asesoría y supervisión Estatal.

"2) Que en el SIAFEV, se advierten **registros pendientes de pago a favor del Municipio de Papantla, correspondientes al recurso de FORTAFIN**, se detallan a continuación:

FORTAFIN	Fecha de registro	Monto
FORTAFIN	08-sep-16	\$ 53,798.70
FORTAFIN	08-sep-16	\$ 6'878,856.00
FORTAFIN	08-sep-16	\$ 7'662,560.00
FORTAFIN	08-sep-16	\$ 7'662,560.00
Total		\$ 22'257,774.70

...".

Por tanto, se advierte que el tesorero local confesó la falta de pago tal como fue solicitado en la demanda. De esta forma, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los recursos provenientes del Fortafin y se condena a su pago, así como los intereses que genere hasta el mismo.

Análisis del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos

En cuanto al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, establece que dicho fondo se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.⁴⁹

(Adicionada, G.O. 17 de febrero de 2016)

"IX. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en relación con la ejecución de políticas y programas relacionados con la igualdad de género.

"Tratándose de convenios con otros Municipios de la entidad, sólo se requerirá el previo acuerdo entre sus respectivos Ayuntamientos, notificándolo al Congreso del Estado o a la diputación permanente."

⁴⁹ "Artículo 57. El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

Asimismo, que la distribución de los recursos entre las entidades federativas y los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos recursos se deben destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del fondo.

El artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos señala que la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, se distribuirán conforme al criterio de ubicación de las áreas contractuales o las áreas de asignación, es decir, **regiones terrestres o regiones marítimas**.

En ambos casos, el cien por ciento de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas (regiones terrestres o marítimas), las cuales deberán distribuir cuando menos el veinte por ciento

"Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios conforme a los siguientes criterios:

"I. En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones terrestres, el 100% de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas. Las entidades federativas deberán distribuir al menos el 20% de los recursos a los Municipios en donde se encuentren las áreas contractuales o las áreas de asignación, considerando la extensión de las mismas respecto del total correspondiente a la entidad federativa, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"II. En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones marítimas, el 100% de los recursos recaudados se destinará a las entidades federativas en cuya región se localicen dichas áreas. Las entidades federativas deberán destinar al menos el 20% de estos recursos a los Municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, de acuerdo a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"III. La distribución de los recursos entre las entidades federativas y entre los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la secretaría.

"Para efectos del párrafo anterior, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, deberá proveer a la secretaría la información necesaria, de acuerdo a las reglas de operación señaladas, y

"IV. La totalidad de los recursos se deberá destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

"Para recibir los recursos a que se refiere este artículo, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no establecerán ni mantendrán gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, que incidan sobre los actos o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, ni sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los contratos o asignaciones."

de los recursos a los Municipios donde se encuentren las áreas contractuales o las áreas de asignación.

Se trata pues, de un fondo de resarcimiento o compensación, en tanto que su finalidad es indemnizar, reparar o compensar un daño, perjuicio o agravio, causado por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

De ahí que el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, de que se integra el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, se ubique en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y el numeral 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal⁵⁰ excluye dicha contribución de la recaudación federal participable y, por consiguiente, del fondo general de participaciones.

Ahora bien, mediante el multicitado oficio TES/1747/2017 de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz indicó:

"3) Por lo que hace el Ramo 23 **Fondo para las Entidades Federativas y Municipales, Productores de Hidrocarburos**, se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, asimismo se adjunta la transferencia electrónica que hacen constar el pago de las mismas:

Conceptos	Fecha de registro	Monto
Hidrocarburos Sep 2015	20-dic-16	\$ 957,114.60
Hidrocarburos Oct 2015	20-dic-16	\$ 998,425.00
Hidrocarburos Nov 2015	20-dic-16	\$ 1'104,972.00
Hidrocarburos Diciem 2015	20-dic-16	\$ 482,282.00
Total		\$ 3'545,793.60

⁵⁰ "Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

"...

"X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos."

"Que en el SIAFEV, se advierten **registros pendientes de pago a favor del Municipio de Papantla, correspondientes al Fondo para las Entidades Federativas y Municipales, Productores de Hidrocarburos**, se detallan a continuación:

Conceptos	Fecha de registro	Monto
Hidrocarburos 2015	14-dic-15	\$ 1'200,805.00
Hidrocarburos 2016	19-ene-16	\$ 1'213,673.00
Hidrocarburos 2016	16-feb-16	\$ 1'214,344.00
Hidrocarburos 2016	09-mar-16	\$ 1'233,699.00
Hidrocarburos 2016	06-may-16	\$ 1'137,486.00
Hidrocarburos 2016	23-jun-16	\$ 1'017,279.00
Hidrocarburos 2016	13-jul-16	\$ 1'129,486.00
Hidrocarburos 2016	18-ago-16	\$ 1'176,729.00
Hidrocarburos 2016	06-sep-16	\$ 150,852.40
Total		\$ 9'474,323.40

"4) Así también por lo que hace al Ramo **23 Fondo para las Entidades Federativas y Municipales, Productores de Hidrocarburos correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones marítimas**, se advierte en el SIAFEV **registros pendientes de pago**, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha de Registro	Monto
Hidrocarburos marítimos 2015	27-jul-16	\$ 759,385.94
Hidrocarburos marítimos 2015	27-jul-16	\$ 1'428,336.18
Hidrocarburos marítimos 2016	18-ago-16	\$ 128,642.26
Hidrocarburos marítimos 2016	06-sep-16	\$ 121,131.93
Hidrocarburos marítimos 2016	14-oct-16	\$ 120,806.39
Hidrocarburos marítimos 2016	14-nov-16	\$ 131,260.83

Hidrocarburos marítimos 2015	30-dic-16	\$ 1'625,000.00
Hidrocarburos marítimos 2015	30-dic-16	\$ 750,000.00
Hidrocarburos marítimos 2016	30-dic-16	\$ 972,071.40
Hidrocarburos marítimos 2016	30-dic-16	\$ 617,574.00
Hidrocarburos marítimos 2015	30-dic-16	\$ 2'500,000.00
Hidrocarburos marítimos 2016	30-dic-16	\$ 578,754.00
Hidrocarburos marítimos 2016	30-dic-16	\$ 876,290.00
Hidrocarburos marítimos 2015	30-dic-16	\$ 1'369,099.00
Hidrocarburos marítimos 2016	30-dic-16	\$ 942,647.00
Total		\$ 12'920,998.53"

Del oficio de mérito se desprende que el poder demandado confesó tener un registro pendiente de pago a la parte actora por la cantidad de **\$9'474,323.40** (nueve millones cuatrocientos setenta y cuatro mil trescientos veintitrés pesos 40/100 M.N.), respecto de la actividad llevada a cabo en regiones terrestres; así, al coincidir con el monto solicitado por el Municipio actor, se estima actualiza la omisión absoluta y se condena al pago del monto mencionado y los intereses que se generen hasta su entrega.

Por lo que hace a los recursos provenientes de las actividades realizadas en las regiones marítimas, conviene precisar que si bien el Municipio actor impugnó el monto de **\$10'231,435.00** (diez millones doscientos treinta y un mil cuatrocientos treinta y cinco pesos 00/100 M.N.), lo cierto es que, como quedó acreditado, la propia autoridad demandada aceptó un adeudo por este fondo de **\$12'920,998.53** (doce millones novecientos veinte mil novecientos noventa y ocho pesos 53/100 M.N.).

En este sentido, se considera que lo procedente es ordenar la entrega de los recursos que corresponden a las cantidades previamente determinadas por el ejecutivo local, sin que se considere que se suple la impugnación de los actos impugnados; lo anterior, toda vez que constituye una aceptación expresa por parte de la autoridad de un adeudo por un monto diverso al impugnado.

Análisis de los recursos provenientes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F-998

Por otra parte, en su demanda, el Municipio de Papantla de Olarte también reclamó la falta de entrega de los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F-998 (del cual forma parte dicho Municipio), por concepto de remanentes relativos al dos mil dieciséis, que asciende a la cantidad de **\$2'296,510.87** (dos millones doscientos noventa y seis mil quinientos diez pesos 87/100 M.N.).

Si bien no se relaciona con la falta de pago de ciertas aportaciones o participaciones federales que ya han sido materia de asuntos en esta Suprema Corte, se estima que la omisión de entrega del aludido monto al Municipio actor por parte del Ejecutivo Local actualiza una violación a los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo de los recursos públicos, ya que los remanentes del fideicomiso forman parte de la hacienda municipal (pues el fideicomiso afectó participaciones del Municipio sobre un entonces impuesto federal y ahora lo hace respecto de participaciones federales) y los actos omisivos de la autoridad demandada impiden al actor precisamente hacer uso de esos recursos económicos. La protección que otorga el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal comprende todos "*los rendimientos de los bienes que les pertenezcan (de los Municipios), así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ... b) las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados*".

Al respecto, es un hecho notorio que el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998 tiene su antecedente en la autorización que otorgó la LXI Legislatura del Congreso de Veracruz para que el Poder Ejecutivo y los Municipios de la entidad federativa constituyeran un fideicomiso bursátil irrevocable para la emisión y colocación de valores en el mercado hasta por el equivalente a \$1,500'000,000 (mil quinientos millones de pesos 00/100 M.N.), cuya fuente de pago fueran las obligaciones derivadas o relacionadas con la emisión y colocación de los instrumentos bursátiles provenientes de la recaudación del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos en Veracruz,⁵¹

⁵¹ Cabe resaltar que, originalmente, el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos era de carácter federal. Empero, mediante reforma de 21 de diciembre de 2007, la respectiva Ley Federal del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos quedó abrogada con una *vacatio legis* al 1 de

en términos del artículo 15,⁵² de la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de junio de dos mil ocho.⁵³

Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que, el cinco de diciembre de dos mil ocho,⁵⁴ se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998,⁵⁵ entre el Gobierno del

enero de 2012. En el artículo cuarto transitorio de esa modificación se dijo: "*En caso de que, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior las entidades federativas establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abroga, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate*". Consecuentemente, dado que el artículo 16 de esa ley federal establecía la posibilidad de que las entidades federativas puedan establecer contribuciones locales o municipales sobre la tenencia o uso de vehículos, la reforma abrogatoria dio pie a que ese impuesto pasara a la jurisdicción de las entidades federativas.

⁵² **"Artículo 15.** El Estado **participará a los Municipios el 20% de la recaudación** que efectúe la secretaría por concepto del **impuesto sobre tenencia o uso de vehículos**, sin incluir los accesorios. Las participaciones sobre dicho concepto serán distribuidas mediante la aplicación de los factores establecidos en la siguiente tabla: ...".

⁵³ No hay que pasar por alto que, previo a la cita de 21 de diciembre de 2007, el artículo 16-A de la aludida Ley del Impuesto Sobre Tenencia preveía la posibilidad de que las Entidades Federativas celebren (con el Gobierno Federal) convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

"Es por ello que, el 10 de octubre de 2006, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2007 y en la Gaceta Oficial, número extraordinario 25, el 23 de enero de 2007. En la cláusula segunda, fracción V, de dicho convenio, las partes convinieron en coordinarse en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves. En su cláusula decimotercera se estableció, entre otras cuestiones pactadas, que la administración de este impuesto será ejercida por el Estado de Veracruz. La cláusula decimonovena, fracción IX, del mismo instrumento legal, establece que por administrarlo, el Estado de Veracruz percibirá como incentivo el 100% de la recaudación del impuesto y sus accesorios, que se obtengan en su territorio. Por su parte, la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave establece, en su artículo 15, que el Estado participará a los Municipios el 20% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

⁵⁴ Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

⁵⁵ El veintitrés de junio de dos mil trece, se firmó el primer convenio modificatorio en relación con el Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F/998, en la que se explicó que el veinticinco de enero de dos mil trece, la Asamblea General de Tenedores de los Certificados Bursátiles acordó, entre varios aspectos (antecedente V), autorizar al fiduciario a entregar las cantidades remanentes en forma semestral en cada fecha de pago y autorizar que, en el momento que se lleven a cabo varias de las modificaciones acordadas se desactive el evento preventivo activado en esa fecha conforme al fideicomiso, liberando los remanentes restantes en el fideicomiso a los fideicomitentes municipales.

Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y los Municipios de esa entidad, como fideicomitentes (incluido el Municipio de Papantla de Olarte), y Deutsche Bank México como fiduciario, en el cual se estipuló, entre otras cuestiones, que como patrimonio del fideicomiso, se afectarían los ingresos que le corresponden a cada Municipio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos conforme a la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, del impuesto local que sustituyera a dicho impuesto y, en su caso, las participaciones federales que correspondan al Municipio en términos de cualquier normatividad aplicable.⁵⁶ Ello, de forma que dichos ingresos sirvieran como fuente de pago de los Certificados Bursátiles Fiduciarios que emitiera el fideicomiso.

Ahora, con base en todo lo anterior, se recuerda, lo alegado por el Municipio actor en la presente controversia radica en que, el Ejecutivo Local, a pesar de haber recibido los remanentes del citado fideicomiso, no le entregó los que le correspondían.

Bajo ese contexto, esta Primera Sala llega a la convicción de que se acredita la existencia de una obligación de hacer y el incumplimiento de la misma por parte de la autoridad demandada, a partir, en primer lugar, de lo relatado en torno a la concurrencia del citado fideicomiso y, en segundo lugar, a lo aceptado por el propio poder demandado en las documentales remitidas con su informe. En el citado oficio TES/1747/2017, el Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admitió tanto la existencia de dicho fideicomiso como registros de pago hechos al Municipio actor:

"5) Respecto a los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable, Emisor, de Administración y Pago No. F-998, se advierten registros de pago por concepto de remanentes de bursatilización, con fechas de pago 09 de agosto por la cantidad de \$2'314,735.27 (dos millones trescientos catorce mil setecientos treinta y cinco pesos 27/100 M.N.) y de fecha de pago 7 de octubre de 2016, por la cantidad de \$2'278,286.47 (dos millones doscientos setenta y ocho mil doscientos ochenta y seis pesos 47/100 M.N.)".

⁵⁶ En el clausulado del fideicomiso se dispuso que las cantidades remanentes serían entregados al fideicomisario en segundo lugar (punto 3.1.c.), a fin de ser distribuidas entre los fideicomitentes municipales en el porcentaje que les correspondiera conforme a los porcentajes de distribución previstos en un anexo o conforme a lo que establezca la ley.

Consecuentemente, conforme a las cargas de la prueba en una controversia constitucional descritas en párrafos previos, esta Primera Sala estima que la autoridad demandada no aporta elementos de convicción suficientes para acreditar que las transferencias realizadas corresponden a la solicitada por el Municipio actor; de ahí que, se condena al pago de **\$2'296,510.87** (dos millones doscientos noventa y seis mil quinientos diez pesos 87/100 M.N.), así como de los respectivos intereses a favor del Municipio en términos de lo expuesto en el apartado de efectos.

De esta forma, la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos no han sido entregados al Municipio actor. Esta Primera Sala no pasa por alto que, al final de cuentas, los montos de dinero cuya omisión de entrega se demandan derivan de remanentes de la afectación de recursos públicos sujetos a un contrato de fideicomiso; no obstante, se insiste, justo porque están relacionados con la afectación que se hizo de recursos que le corresponden a los Municipios conforme a la ley, a esos remanentes se les debe considerar sustantivamente como un rendimiento de un recurso propio y, por ende, forman parte de la hacienda municipal y deben garantizarse conforme a los principios citados del artículo 115, fracción IV, constitucional.

Además, el Gobierno del Estado de Veracruz funciona como un intermediario para la entrega de estos recursos, por lo que la controversia constitucional **se vuelve el único mecanismo para proteger la integridad de la hacienda municipal del Municipio actor ante la falta de entrega**. Ello, pues lo reclamado no se trata de aspectos formales de cumplimiento o no del contrato de fideicomiso del que son parte el Estado y el Municipio actor, sino que el acto negativo que en realidad se cuestiona es el indebido actuar por parte de un ente público (el Poder Ejecutivo) al conservar recursos del Municipio actor que no le corresponden.

Así, en el contexto del sistema financiero municipal tiene que tomarse en cuenta que, cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden y, b) en segundo lugar, las somete a los

graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁵⁷ de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 46/2004: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."⁵⁸

⁵⁷ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁵⁸ Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución; sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por

NOVENO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, cuyo monto asciende a **\$46'695,140.00** (cuarenta y seis millones seiscientos noventa y cinco mil ciento cuarenta pesos 00/100 M.N.); el Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), por la cantidad de **\$2',257,774.70** (veintidós millones doscientos cincuenta y siete mil setecientos setenta y cuatro pesos 70/100 M.N.); el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a la actividad llevada a cabo en regiones terrestres, por la cantidad de **\$9'474,323.40** (nueve millones cuatrocientos setenta y cuatro mil trescientos veintitrés pesos 40/100 M.N.) y por lo que hace a las actividades en regiones marítimas, por la cantidad de **\$12'920,998.53 (doce millones novecientos veinte mil novecientos noventa y ocho pesos 53/100 M.N.)**; y los remanentes de bursatilización del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración de Pago Número F-998, cuyo monto asciende a **\$2'296,510.87** (dos millones doscientos noventa y seis mil quinientos diez pesos 87/100 M.N.), así como el pago de intereses que se hayan generado en todos los casos.

Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISMDF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

b) En cuanto a los recursos derivados del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (para las actividades en regiones terrestres y marítimas), así como respecto de los remanentes de bursatilización del fideicomiso F-998, el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes a la entrega de los recursos por parte de la Federación al Ejecutivo Estatal, al ser, por analogía, el plazo límite del Ejecutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo a las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, se puntualiza que en caso que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos reclamados, en términos del considerando tercero de esta sentencia.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos del considerando noveno de esta ejecutoria.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), José Ramón Cossío Díaz (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 113/2010 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (RETENCIÓN DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE CHOCAMÁN POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHOCAMÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHOCAMÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO

DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHOCAMÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHOCAMÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHOCAMÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHOCAMÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 250/2016. MUNICIPIO DE CHOCAMÁN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 6 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **seis de junio de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la controversia constitucional. Por escrito presentado el **dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octavio Hernández Alejo, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de **Chocamán, Veracruz de Ignacio de la Llave**, promovió controversia constitucional, en la cual señaló expresamente como actos impugnados y como autoridades demandadas, los siguientes:

Autoridades demandadas:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Actos impugnados

Del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave impugnó los siguientes actos:

- La retención del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) por los meses de agosto, septiembre y octubre, ambos de dos mil dieciséis.
- El pago de intereses por el retraso en la entrega de las aportaciones federales.
- La entrega de las aportaciones federales por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) por los subsecuentes meses que transfiera la Tesorería de la Federación directamente al Municipio.

Del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se impugnan los siguientes actos:

- Los acuerdos o decretos que autoricen, bajo cualquier forma legal, la retención de las participaciones federales, aportaciones federales y fondos federales, transferidos por el Gobierno Federal, a través de la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

2. SEGUNDO.—Antecedentes. Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

a) El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave emitió el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) entre los Municipios del Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el **veintinueve de enero de dos mil dieciséis**, en el que se estableció que al Municipio actor le correspondía recibir la cantidad de \$18'769,110.00 (dieciocho millones setecientos sesenta y nueve mil ciento once (sic) pesos, cero centavos, moneda nacional).

b) En el mencionado acuerdo se dieron a conocer las fechas de pago por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) entre los Municipios del Estado de Veracruz.

c) Las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) fueron depositadas por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz a la cuenta bancaria número 8027626364 de la institución denominada Banamex.

d) Mediante oficios SSE/1370/2016, SSE/1542/2016 y SSE/1748/2016, de fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta y uno de octubre, todos de dos mil dieciséis, el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, informó al presidente municipal del Ayuntamiento de Chocamán, Veracruz de Ignacio de la Llave, que se habían depositado las aportaciones correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, correspondientes al año de dos mil dieciséis, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) por la cantidad de \$1'876,911.00 (un millón ochocientos setenta y seis mil novecientos once

pesos, cero centavos, moneda nacional), cada una, sin que a la fecha así haya acontecido, por lo que el monto de las aportaciones no pagadas y no depositadas al Municipio actor asciende a la cantidad de \$5'630,733.00 (cinco millones seiscientos treinta mil setecientos treinta y tres pesos, cero centavos, moneda nacional).

e) Por medio de oficios números 25/11/2016/214 y 28/11/2016/214, de fechas veinticinco y veintiocho de noviembre del presente año, solicitó a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y a la presidenta del Congreso del Estado, se regularizara el pago de las aportaciones federales adeudadas, sin que se recibiera respuesta alguna.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) Que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica y de integridad de los recursos económicos municipales, contenidos en los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al retener de manera (sic) las aportaciones federales.

b) Que de acuerdo con los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la entidad federativa entregará las participaciones federales dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba, y el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

c) Que en caso de incumplimiento de entrega de las participaciones federales por parte de la entidad federativa a los Municipios, 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 comisarios fiscales.

d) Que si bien las disposiciones fiscales se refieren a participaciones federales, el mismo procedimiento ocurre tratándose de las aportaciones federales, como se desprende de lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal, en el capítulo V, denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", en su artículo 25, en el que se establecen las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y, en su caso, a los Municipios.

e) Que en 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 (ahora Ciudad de México) entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se estableció que al Municipio de Chocamán, le correspondería recibir la cantidad de \$18'769,110.00 (dieciocho millones setecientos sesenta y nueve mil ciento diez pesos, cero centavos, moneda nacional), conforme al calendario ahí establecido; sin embargo, a la fecha, la autoridad demandada continúa reteniendo de manera ilegal las aportaciones federales, con lo que vulnera la autonomía financiera municipal, garantizada por el artículo 115 de la Constitución Federal.

f) Que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, consagra el principio de integridad de los recursos económicos municipales, que garantiza a los Municipios que los recursos transferidos por la Federación, como es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) con la mediación de las entidades federativas, deben recibirse de manera puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de que gozan, presupone que deben tener la plena certeza acerca de los recursos de que disponen, lo que significa que una vez transferidos, no se puede incumplir o retardar tal compromiso, pues se privaría a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales.

g) Que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con la aprobación de los acuerdos o decretos que autoricen la retención de las participaciones federales, aportaciones federales y fondos federales, vulnera el principio de integridad de los recursos económicos municipales, contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política Federal, dado que pretende continuar reteniendo de manera ilegal las aportaciones federales que corresponden al Municipio.

4. CUARTO.—Artículos constitucionales que se estiman violados.

El actor considera que se violan los artículos 14, 16, 115, fracciones I y IV, y 133 de la Constitución Política Federal.

5. QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de **diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis**, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **250/2016**;

admitió a trámite la demanda, tuvo como demandados al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ordenó su emplazamiento para que contestaran la demanda y se diera vista al procurador general de la República, por otra parte, indicó que no era procedente tener como tercero interesado al Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, al no advertirse el perjuicio o afectación que podría producirle la resolución que en su momento dictara este Alto Tribunal.

6. SEXTO.—Designación de Ministra instructora. En acuerdo de **dos de enero de dos mil dieciséis**, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora en la presente controversia.

7. SÉPTIMO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La citada autoridad, al dar contestación a la demanda, señaló, esencialmente, lo siguiente:

- Que se surte la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, en razón de que la demanda de controversia constitucional se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 del mismo ordenamiento, computados a partir de que el actor tuvo conocimiento del acto.

- Que el actor manifiesta conocer la fecha calendarizada de pagos, así como el plazo con que contaba el Estado para transmitir los recursos de origen federal, una vez que éste los recibe, incluso, agrega haber solicitado la entrega de las cantidades que corresponden y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó los recursos que pretende al Gobierno del Estado de Veracruz.

- De la lectura a la demanda en su integridad se desprende que el actor señala como acto "la invalidez de las retenciones de las aportaciones federales", por lo tanto, reclama una retención, por lo tanto, tenía conocimiento de los plazos en los que debió recibir los recursos y del momento en que incurrió la retención motivo de controversia, por lo que el plazo establecido en la ley reglamentaria para la interposición de la demanda transcurrió en exceso.

- Que en la tesis P/J. 113/2010¹ del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO

¹ Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716.

PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", se estableció que no es válido sujetar el plazo de presentación de la demanda de controversia constitucional a la regla general que rige la impugnación de omisiones, cuando las omisiones derivan de un acto positivo que se hizo del conocimiento del actor y no se controvirtió oportunamente.

- Que la omisión referida por la actora resulta ser en realidad consecuencia directa de una supuesta retención conocida por el Municipio actor de manera automática, al fenecer el plazo que tenía la entidad federativa para remitir los recursos de manera íntegra, por lo que debió ceñirse al plazo de treinta días establecido para ello.

- Que aun cuando la administración del Gobierno del Estado de Veracruz inició el día **uno de diciembre de dos mil dieciséis**, niega los actos reclamados por el Municipio actor, por no ser propios, pero no es obstáculo para que se considere que al actor le corresponde probarlos.

- Que se estima actualizada la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el acto materia de la controversia es inexistente, pues la administración del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave desconoce la existencia de documento alguno con dichas características, correspondiéndole al Municipio la carga de probar su afirmación y, de no ser así, debe tenerse por inexistente.

- Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, en razón de que el pago de intereses a que se refiere el Municipio actor se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 5o. de la mencionada Ley de Coordinación Fiscal Estatal y no la Constitución Política Federal.

- Que no existe afectación a la esfera de competencias del Municipio actor y, en caso de existir violación al derecho de recibir el pago de intereses, en modo alguno implicaría violación directa e inmediata a la Constitución Federal, por lo que no se actualiza la excepción prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

8. OCTAVO.—Contestación del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sostuvo lo siguiente:

- Que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues los actos impugnados no fueron emitidos por esa entidad legislativa, ni mucho menos tuvo intervención alguna.

- Que el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave reconoce la autonomía de los Ayuntamientos, respeta su personalidad jurídica y la forma en que manejan su patrimonio, de conformidad con las facultades que concede la Constitución Federal en el artículo 115, fracciones II y IV, pues la Legislatura Local sólo puede aprobar la forma en que se designarán las participaciones federales, pero nunca retenerlas, pues no es un órgano que reciba recursos y que se encargue de la distribución de los mismos.

- Que el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, siempre ha respetado las facultades que corresponden a cada órgano del Estado, actuando siempre bajo las facultades que le conceden los artículos 33 de la Constitución Política Local y 18 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, pues no tiene facultades para intervenir, retener o distribuir las participaciones federales que lleguen al Estado, es por ello que los conceptos de invalidez no son competencia de la Legislatura y, por ello, no se han ejecutado actos tendientes a retener, malversar o distribuir recursos.

9. NOVENO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. A pesar de que se le dio vista del auto de **treinta de noviembre de dos mil dieciséis**, que admitió a trámite la demanda, la Procuraduría General de la República no emitió opinión alguna en este asunto.

10. DÉCIMO.—Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha dieciocho de mayo de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia entre el Municipio de Chocamán, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos.

12. SEGUNDO.—Precisión de los actos reclamados y su certeza. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

13. Del estudio integral a la demanda, en relación con sus anexos, se desprenden como actos impugnados, en abstracción de los calificativos que sobre su constitucionalidad realiza la demandante, los siguientes:

- La omisión de entrega de las aportaciones federales Ramo 33, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por el concepto Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México).

- El pago de intereses derivado de la omisión de pago.

14. Respecto a la falta de entrega de los fondos, el Poder Ejecutivo afirmó que los actos reclamados eran inexistentes, en tanto que el Municipio actor no ha probado que la actual administración del Ejecutivo Local no se encuentre regularizada en la entrega de las participaciones.

² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. ..."

15. Esta Sala considera que el análisis de la existencia de los actos omisivos reclamados debe estudiarse en el fondo; pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados, debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

16. Lo anterior se determina no obstante que el Municipio actor sostenga en diversas partes de su demanda que impugna la retención de aportaciones federales, porque el examen integral de la demanda, en función de las pruebas anexas, revelan que lo impugnado es la omisión del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, de hacerle entrega de los recursos y a esa omisión la actora la considera una retención.

17. **El Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** negó la existencia de los actos que se le imputaron, consistentes en los acuerdos o decretos que autoricen bajo cualquier forma legal la retención de las participaciones federales, aportaciones federales y fondos federales, transferidos por el Gobierno Federal, a través de la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

18. Ante la negativa del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Municipio actor no aportó prueba de la que se desprendera la existencia de los actos impugnados a la mencionada autoridad, consistentes en "*... la aprobación de los acuerdos o decretos que autoricen bajo cualquier forma legal, la retención de las participaciones federales, aportaciones federales y fondos federales*".

19. Además, el marco constitucional y legal no establecen intervención alguna en la entrega de los recursos federales por parte del citado Congreso Local.

20. Por lo tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria aplicable, procede sobreseer en el juicio respecto del acto impugnado al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consistente en "*... la aprobación de los acuerdos o decretos que autoricen bajo cualquier forma legal, la retención de las participaciones federales, aportaciones federales y fondos federales*".

21. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público

y estudio preferente, para lo cual, es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,³ tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. A continuación, se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

22. En la controversia constitucional 5/2004,⁴ en la cual, el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁵ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

23. En la controversia constitucional 20/2005,⁶ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del oficio SFA/0442/04 de **veintisiete de enero de dos mil cinco**, suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, mediante el cual, le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.⁷ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

³ Tesis: P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001, en la que se determinó que, tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁵ Foja 28 de la sentencia.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

⁷ Foja 49 de la sentencia.

24. En la controversia constitucional 98/2011,⁸ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.⁹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

25. En la controversia constitucional 37/2012,¹⁰ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que, al acudir a recibirlos, le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.¹¹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

26. En la controversia constitucional 67/2014,¹² el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera **quin-cena de enero de dos mil catorce**. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el **doce de junio de dos mil catorce**, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹³

⁸ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

⁹ Foja 20 de la sentencia.

¹⁰ Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ Foja 35 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹³ Foja 29 de la sentencia.

27. En la controversia constitucional 78/2014,¹⁴ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local: 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; y, 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁵

28. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.¹⁶ Finalmente, por lo que hace al acto 5), debe tenerse en tiempo, toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

29. En la controversia constitucional 73/2015,¹⁷ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo, lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones, en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

30. En la controversia constitucional 118/2014,¹⁸ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la de-

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁵ Foja 18 de la sentencia.

¹⁶ Foja 22 de la sentencia.

¹⁷ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁸ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

manda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al **veintisiete de junio de dos mil catorce**; 2) la retención de recursos federales participables a partir del **dos de diciembre de dos mil catorce**. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,¹⁹ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2), la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²⁰

31. De acuerdo con los anteriores precedentes, es posible advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

32. Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será 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.²¹ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

¹⁹ Foja 45 de la sentencia.

²⁰ Foja 51 de la sentencia.

²¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 21.** 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."

33. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio de Chocamán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, impugna actos omisivos, de la entrega de aportaciones federales –Ramo 33– y del pago de intereses derivados de la misma conducta. Al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo.

34. El criterio sobre la oportunidad de la demanda ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el **veintidós de febrero de dos mil dieciocho**, al resolver la controversia constitucional 135/2016 y, anteriormente, por esta Primera Sala el **once de enero de dos mil diecisiete** en la controversia constitucional 108/2014, lo que genera que la causal de improcedencia invocada por el poder demandado sea infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda.

35. Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

36. Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

37. CUARTO.—Legitimación Activa. De los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

38. En el presente asunto, suscribe la demanda **Octavio Hernández Alejo**, en representación del Municipio de Chocamán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su carácter de síndico de dicho Municipio, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría de **nueve de julio de dos mil trece**, expedida por el Consejo Municipal de Chocamán, Veracruz de

Ignacio de la Llave,²² conforme al artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.²³

39. QUINTO.—Legitimación pasiva. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, quien acreditó su personalidad con la constancia de mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.²⁴

40. Al respecto, los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establecen lo siguiente:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"I. a XVII. ...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal;

"XIX. a XXIII."

41. SEXTO.—Estudio de las causas de improcedencia. Del escrito de contestación de demanda se desprende que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave hace valer las causales de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VI, VII y VIII, de la Ley Reglamentaria de

²² Agregada a foja 27 del expediente de controversia constitucional.

²³ "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;

"III. a XIV."

²⁴ Consultable a foja 145 ídem.

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁵

42. Sostiene en la primera de las causas de improcedencia que el Municipio actor no agotó la vía legal prevista para la solución del conflicto, pues el pago de intereses que solicita se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no en la Constitución Política Federal, razón por la cual, se surte lo establecido en el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, por lo que tenía que dirigir su inconformidad a la Legislatura del Estado de Veracruz.

43. La causal de improcedencia es infundada, porque el pago de intereses solicitado se hace derivar de la omisión del pago de aportaciones federales, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, último párrafo y 115, fracción IV, inciso b), ambos de la Constitución Política Federal y en sus motivos de invalidez enfoca su impugnación en la violación del segundo de los numerales, sin que exponga la violación a disposiciones de orden secundario.

44. Ahora, aun cuando el pago de intereses se encuentra previsto en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, ello no implica que la impugnación se haga en función de normas de carácter secundario, pues el pago de intereses es una consecuencia directa de la obligación de entregar oportunamente los recursos federales a los Municipios, específicamente del principio de integridad contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

45. Además, esta Primera Sala ha equiparado, en función del principio de integridad de los recursos, a las aportaciones y participaciones federales, como se aprecia del criterio siguiente:

"APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES. El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las participaciones federales deben cubrirse a los Municipios con arreglo a las bases,

²⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. a V. ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

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

"VIII."

los montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados. Ahora bien, del principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, deriva su derecho para recibir puntual, efectiva y completamente los recursos que les corresponden; de ahí que su entrega extemporánea da lugar al pago de intereses. Lo anterior, aunado a que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los 'cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba' y que 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 este sentido, tratándose de las aportaciones federales, la ley citada, en su artículo 32, párrafo segundo, establece que los Estados deberán entregarlas a sus respectivos Municipios de manera 'ágil y directa', sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento. Consecuentemente, si bien el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, se refiere expresamente a las participaciones federales, para el caso de las aportaciones federales resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para las participaciones, al ser un lapso razonable para que los Estados hagan las transferencias de dichos recursos a los Municipios, por lo que una vez transcurrido deberá considerarse que incurren en mora y, por ende, pagarse los intereses que correspondan."²⁶

46. Por consiguiente, la causal de improcedencia sustentada en que se debió agotar el medio ordinario de defensa es infundada.

47. En diversa causal de improcedencia, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave aduce que la demanda es extemporánea, porque el Municipio impugna la retención de aportaciones federales, que se trata de un acto positivo y, por lo mismo, el plazo de treinta días regulado por el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política Federal,²⁷ transcurrió a partir del día si-

²⁶ Tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.

²⁷ "Artículo 21. 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;

"II. y III."

guiente a aquel en que se actualizó la obligación de pago para cada uno de los meses en disputa, por lo tanto, que la demanda debe considerarse extemporánea.

48. Causal de improcedencia que es infundada porque, como ha quedado dicho, si bien en diversas partes de la demanda, el Municipio actor hace mención a la impugnación de una retención de aportaciones federales, lo cierto es que del examen integral al documento se colige que se impugna la omisión de entrega de las aportaciones federales y que la mencionada retención, en todo caso, constituye una consecuencia de la omisión, pero no como acto positivo a partir del cual pueda determinarse la oportunidad de la presentación de la demanda.

49. En este contexto, tratándose de actos omisivos, no tiene aplicación el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la demanda de controversia constitucional debe presentarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo reclamado, 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, sino que, por tratarse de omisiones, generan una situación permanente hasta en tanto no se satisfaga con la obligación legal.

50. SÉPTIMO.—Estudio de fondo. En los motivos de invalidez se hace valer la violación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política Federal, bajo la consideración de que el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no ha cumplido con efectuar las entregas de aportaciones federales del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, conforme al calendario contenido en el acuerdo por el que se dio a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) por los meses de agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

51. En este contexto, la materia de estudio de la presente controversia constitucional es determinar si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión de entrega de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor por los conceptos indicados y, en todo caso, de haberlos entregado, si su entrega se hizo de manera oportuna.

52. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²⁸ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

53. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

54. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."²⁹

55. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

56. Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

57. Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador

²⁸ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y, la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

²⁹ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

58. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.³⁰

59. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

60. Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³¹

³⁰ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

³¹ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro

61. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,³² el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

62. El artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

63. Es importante advertir que, no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

64. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora está obligado a pagar intereses.

65. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal (ahora Ciudad de México), esta-

del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

³² Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

blece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o., lo siguiente:³³

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³⁴

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3o. de la propia ley, debe-

³³ **"Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal (ahora Ciudad de México), 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."

³⁴ En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

rán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

66. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

67. Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que, una vez transcurrido el mismo, deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.³⁵

68. Pues bien, son **fundados** los motivos de invalidez.

69. Ante la negativa del Municipio actor, de que el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, haya hecho entrega de las aportaciones federales (Ramo 33), por el concepto Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) respecto a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, correspondía al demandado desvirtuarla, a través de los medios de prueba que demostraran lo contrario.

70. En su contestación de demanda, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sobre la entrega de las aportaciones correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, sólo indicó que en caso de existir derecho alguno en favor del Municipio actor, éste únicamente sería respecto de las cantidades que no le hayan sido entregadas o transferidas, lo cual se demostraría con las documentales que serían ofrecidas en el momento procesal oportuno.

³⁵ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

71. Ahora, mediante oficio número TES/644/2017, de **veintiuno de marzo de dos mil dieciséis**, exhibido por el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno, en su carácter de delegado del gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el tesorero de la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa informó que respecto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF) (ahora Ciudad de México) se advertían registros pendientes de pago, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.

72. En el mencionado oficio, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, estableció lo siguiente:

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados (sic) en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año 2016, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP."

De lo anterior, se advierte en el SIAFEV³⁶ registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan:

<i>Fondo para la Infraestructura Social Municipal</i>	<i>Fecha de registro</i>	<i>Monto</i>
<i>Fideicomiso FAIS (F977)</i>	<i>29-ago-16</i>	<i>\$ 1'112,992.00</i>
<i>Fideicomiso FAIS (F977)</i>	<i>26-sep-16</i>	<i>\$ 1'112,992.00</i>
<i>Fideicomiso FAIS (F977)</i>	<i>27-oct-16</i>	<i>\$ 1'112,992.00</i>
<i>Total</i>		<i>\$ 3'338,975.00</i>

73. Por otra parte, de los restantes anexos al oficio de contestación de demanda, no se aprecia que se hayan efectuado las entregas de aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, por el concepto Fondo para la Infraestructura Social

³⁶ Sistema de Aplicaciones Financieras del Gobierno del Estado de Veracruz. Fuente: Lineamientos Relativos al Funcionamiento y Operación del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicados en la Gaceta Oficial de la misma entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil doce.

Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México).

74. Lo anterior, porque de la publicación efectuada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el **veintinueve de enero de dos mil dieciséis**, 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 (FISMDF) (ahora Ciudad de México) entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, se conoce que durante el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, correspondía se entregara al Municipio actor la cantidad de \$18'769,110.00 (dieciocho millones setecientos sesenta y nueve mil ciento diez pesos, cero centavos, moneda nacional) y que las parcialidades de agosto, septiembre y octubre, se entregarían los días siete de septiembre, siete de octubre y cuatro de noviembre, respectivamente, según el calendario ahí contenido, en el que se estableció:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

75. En consecuencia, no se desvirtuó la negativa del Municipio actor, en cuanto a que se le hubieren entregado las aportaciones correspondientes al

Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) por los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, como de los intereses generados por la falta de entrega.

76. Por lo tanto, respecto del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, esta Primera Sala considera que ha sido transgredida la autonomía del Municipio actor, pues como se dijo ya, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que garantizan el respeto a la autonomía municipal, están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que, en este caso, sin lugar a dudas no se han observado.

77. Sin embargo, no se está en el caso de que, como lo pide el Municipio actor, ante el incumplimiento de entrega de las aportaciones federales por los meses y el concepto antes referidos, se ordene a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que haga la entrega directa al Municipio descontando la participación del monto que corresponda al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque ese supuesto regulado por el artículo 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal,³⁷ implica la participación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales como órgano técnico de consulta de la mencionada dependencia de la administración pública federal, a través de una opinión previa que no se da en una controversia constitucional.

78. En este orden de ideas, procede condenar al gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de las cantidades del Ramo 33 por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses en términos del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

³⁷ "Artículo 6o. ...

"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."

Efectos

De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

a) En un plazo de noventa días contados a partir de que sea notificada la presente sentencia, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá entregar al Municipio de Chocamán, de la misma entidad federativa, las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Ramo 33 por el concepto Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México).

b) Dentro del mismo plazo, el Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa deberá hacer entrega de los intereses que se hayan generado por la falta de entrega del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México), calculados desde el día siguiente a la fecha en que correspondía la entrega en términos del calendario respectivo y aquella en que se efectúe.

c) En caso de que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, subsiste la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, respecto a los actos atribuidos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del considerando segundo de la presente resolución.

TERCERO.—Se declara la invalidez del acto impugnado, consistente en la omisión de la entrega de aportaciones federales que le correspondían al Municipio de Chocamán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por parte del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, en los términos y para los efectos precisados en el séptimo considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 250/2016.

Tema: Retención de Aportaciones Federales al Municipio de Chocamán del Estado de Veracruz.

En la sesión del seis de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 250/2016, en la que el Municipio de Chocamán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, demandó del Poder Ejecutivo de la entidad y otra autoridad, la omisión de retención del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; y los intereses respectivos por la omisión de entrega de los citados recursos financieros.

En dicha sesión se resolvió que el Municipio actor impugnó actos omisivos por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, consistentes en la omisión de entrega de aportaciones federales, lo que se entendió como un acto negativo en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.¹

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que, al haber sido considerados como omisiones, implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia 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 SUB-

¹ En este punto se obtuvo una mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y la Ministra Piña Hernández, en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos. Estuvo ausente el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del FISMDF, pero sólo por el mes de octubre de dos mil dieciséis, más los intereses respectivos, porque esta impugnación, en mi opinión, se hizo de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos.

En cambio, no comparto el pago de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el dieciséis de diciembre del mismo año y las fechas de pago, según el calendario, fueron el siete de septiembre para el mes de agosto y el siete de octubre para el mes de septiembre.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de los Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. Se terminó de editar el 30 de agosto de 2019. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

