



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 77
TOMO IV**

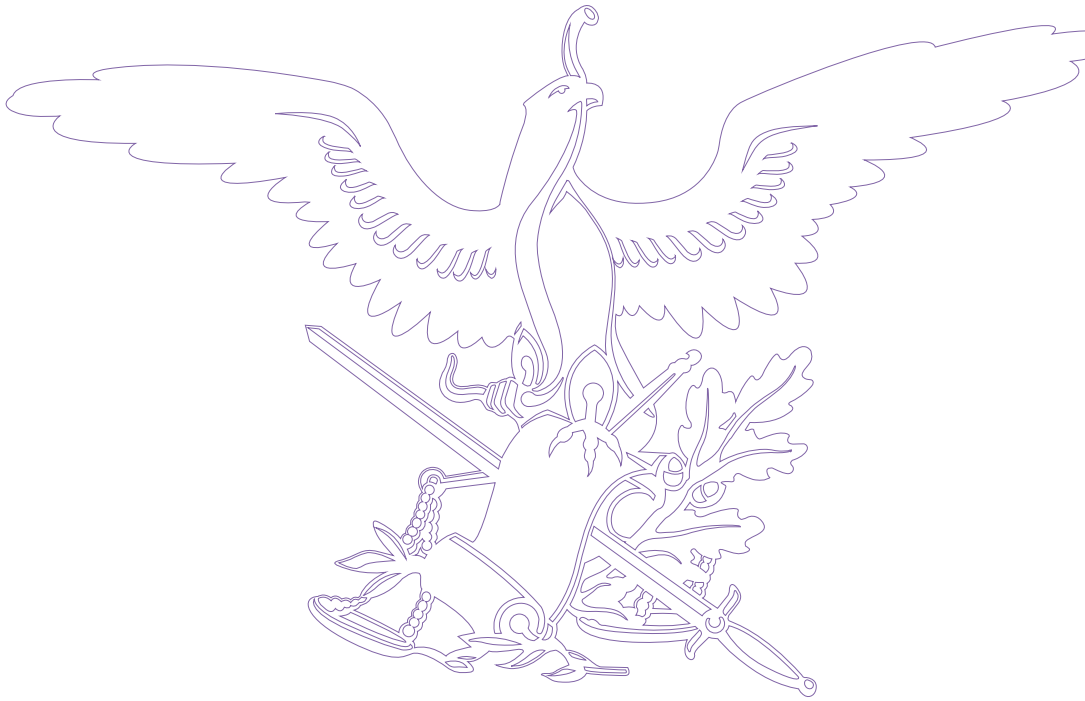
Agosto de 2020

Primera Sala (2)

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 77
TOMO IV

Agosto de 2020

Primera Sala (2)

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

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Presidente

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Ministra Ana Margarita Ríos-Farjat

SEGUNDA SALA

Ministro Javier Laynez Potisek
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Alberto Pérez Dayán

Segunda Parte
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2)



Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: El juicio fue promovido en contra de una escuela privada de nivel básico. La materia de la revisión consistió en determinar el estándar aplicable para determinar cuándo un acto de particular puede ser impugnado en amparo.

Criterio jurídico: El precepto legal citado establece que los particulares tendrán dicha calidad si se reúnen dos condiciones: 1) Que realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos; y, 2) Que sus funciones estén determinadas por una norma general. La textura abierta de los términos utilizados por el legislador genera la necesidad interpretativa, la que debe abordarse mediante la exclusión de los extremos y optarse por una modalidad interpretativa intermedia.

Justificación: Así, con base en una interpretación teleológica y sistemática del referido precepto, para caracterizar a un acto de particular como acto de autoridad debe cumplirse un estándar de dos pasos. El primero exige relacionar el reclamo de la violación constitucional al ejercicio de una prerrogativa o poder normativo cuya fuente sea de una autoridad estatal en términos generales, en otras palabras, debe comprobarse que la autoridad pública –a través de alguna norma jurídica– haya otorgado los medios (un respaldo normativo) para posicionar a ese particular en una situación diferenciada para generar un acto con el potencial de actualizar una violación a un derecho humano. Este primer paso puede denominarse del "nexo", el cual es formal y busca excluir dentro del ámbito de actos justiciables en amparo, aquellos de los particulares cuyo



único fundamento es una relación de coordinación solamente. El segundo paso es material y exige evaluar la materialidad de dicha prerrogativa, es decir, si el acto reviste un interés público diferenciado, ya sea porque su ejercicio cuenta con privilegios o beneficios asociados al ejercicio de una autoridad estatal –por ejemplo, gozar de un reconocimiento jurídico especial o acceder a una ejecución equivalente al de una orden de autoridad–, o bien porque la función es una que corresponda tradicionalmente a la autoridad y se ejerza de manera delegada por un particular, o bien, porque la materialidad de la acción se vincule con el tipo de obligaciones cuyo correlativo sea una de las prestaciones nucleares de un derecho social cuya responsabilidad sea del Estado Mexicano. Este segundo paso busca verificar que el Estado no es neutral respecto del contenido del acto, sino que lo apuntala afirmativamente como relevante, desde una perspectiva pública, que es la propia de las autoridades. Este segundo paso puede denominarse de la constatación de la función pública.

1a. XXI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 327/2017. 27 de noviembre 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BAJA O CESE DE UN ALUMNO DE UNA ESCUELA PRIVADA DEL NIVEL BÁSICO. POR REGLA GENERAL, NO ACTUALIZA EL CARÁCTER DE ACTO DE AUTORIDAD EQUIVALENTE.

Hechos: El juicio de amparo se interpuso en contra de diversos actos de una escuela privada de nivel básico, entre ellos la baja de un menor de edad.

Criterio jurídico: Cuando dicho acto se emite por una escuela privada por incumplimiento de una obligación contractual pactada como condición de ingreso y permanencia –como es el pago de una contraprestación– es un acto cuya generación deriva de una fuente contractual y, por tanto, se controla mediante



un contenido contractual específico, no obstante que se requiera autorización oficial para prestar los servicios. Por tanto, este acto no supera el primer paso del estándar fijado por esta Primera Sala para determinar actos de autoridad equivalentes, ya que no se acredita el nexo entre el acto del particular y una potestad normativa atribuida al Estado.

Justificación: La educación es un derecho social de jerarquía constitucional, el cual se garantiza a través de su caracterización como servicio público de educación, siendo obligatorio en el nivel básico. Para satisfacer este derecho, se dispone que el Estado debe prestarlo directamente, respetando determinados principios y condiciones previstos en el artículo 3o. de la Constitución Federal. Lo relevante es que en la fracción VI de la norma constitucional se prevé que los particulares tienen una prerrogativa para participar en la prestación de dicho servicio público, mediante la obtención de una autorización estatal, que los habilita para ello y los integra al sistema educativo nacional, pero siendo silencioso respecto a la etapa en la que ofrecen ese servicio al mercado y las condiciones de contratación de sus servicios con los particulares, lo que evidencia la neutralidad de la Constitución respecto de este punto: lo reserva a la libertad contractual. Así, la decisión de optar por una escuela privada, en lugar de una escuela pública, y las condiciones de permanencia en dicha opción, por cumplimiento de las condiciones pactadas en ese contrato, se reserva a la libertad de las personas.

1a. XXII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 327/2017. 27 de noviembre 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMUNICACIÓN PÚBLICA DE OBRAS. EL AUTOR DE UNA OBRA TIENE DERECHO A PERCIBIR LA REGALÍA QUE CORRESPONDA POR TODO ACTO DE COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA MISMA. Frente a todo acto me-



dian­te el cual una obra se ponga al alcance, de ma­nera directa o indirecta, de una pluralidad de personas, ya sea en su forma original o transformada, el autor de la misma goza del derecho a percibir una regalía por esa comunicación. Lo anterior en virtud de que, como lo prescribe el artículo 26 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, todo autor goza del derecho a percibir una regalía por la comunicación o transmisión pública de su obra por cualquier medio; el cual, además, es un derecho de carácter irrenunciable. De ma­nera que, incluso frente a la transmisión de los derechos patrimoniales de la obra, el autor no pierde el derecho a percibir las regalías por su explotación pública.

1a. XII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 4040/2019. Licencias y Servicios Audiovisuales, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMUNICACIÓN PÚBLICA DE OBRAS EN HABITACIONES DE HOTELES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 11 BIS DE LA GUÍA DEL CONVENIO DE BERNA PARA LA PROTECCIÓN DE OBRAS LITERARIAS Y ARTÍSTICAS.

La retransmisión de obras audiovisuales a los huéspedes de un hotel por conducto de televisores instalados en sus habitaciones y mediante un sistema interno de cable controlado por el propio establecimiento, constituye un acto de comunicación pública de aquéllas, que requiere de una licencia propia. Ello toda vez que, de una interpretación sistemática del artículo 11 Bis de la Guía del Convenio de Berna para la Protección de Obras Literarias y Artísticas (Acta de París, 1971), en relación con los artículos 16, fracción III, de la Ley Federal del Derecho de Autor y 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se trata de un acto mediante el cual los hoteles retransmiten obras audiovisuales previamente radiodifundidas por un cableoperador o empresa de televisión



restringida, poniéndolas a disposición de sus huéspedes, es decir, posibilitándoles el acceso a esas obras retransmitidas. De manera que, al constituirse un nuevo acto de comunicación pública de las obras, es menester que el establecimiento hotelero adquiera una licencia propia para realizar esa tercera explotación.

1a. XIII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 4040/2019. Licencias y Servicios Audiovisuales, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE ÓRGANOS QUE NO PERTENEZCAN A LA MISMA JURISDICCIÓN. PARA DETERMINAR EL TRIBUNAL COLEGIADO QUE DEBE RESOLVERLO, EL REQUIRENTE SERÁ QUIEN EN LA SENTENCIA SE DECLARE INCOMPETENTE, AUN CUANDO REMITA EL ASUNTO AL ÓRGANO QUE, EN ETAPAS INICIALES DEL PROCEDIMIENTO, DECLINÓ COMPETENCIA A SU FAVOR (ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE AMPARO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito arribaron a consideraciones distintas en cuanto al momento en que surge el conflicto competencial y quién tenía el carácter de requirente, cuando un Juez de Distrito durante los trámites iniciales de un juicio de amparo indirecto se declaró incompetente en favor de otro, y éste no obstante que asumió competencia, en sentencia la declinó nuevamente en favor de quien le envió el asunto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el órgano requirente que fijará la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito para conocer del conflicto competencial, será quien en sentencia se declare incompetente, con independencia de que aquel al que lo



remita, sea el mismo que en etapas iniciales del procedimiento declinó la competencia a su favor.

Justificación: Lo anterior, pues las razones que pueden sustentar una incompetencia son dinámicas conforme se va integrando el expediente, de forma tal que si un juzgador federal se declara incompetente en los primeros momentos de un asunto y lo remite a otro que acepta su competencia, no puede considerarse integrado desde ese momento un eventual conflicto competencial si con posterioridad se advierten elementos para su incompetencia.

1a. XIX/2020 (10a.)

Conflicto competencial 289/2019. Suscitado entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito. 22 de enero de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD. La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios negó una licencia sanitaria para importar "cigarros electrónicos", con fundamento en el artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco. En el amparo indirecto en el que se reclamó el mencionado precepto, el Juez de Distrito consideró que vulneraba el principio de igualdad al ser desproporcional y contener una prohibición absoluta. Determinación que la Primera Sala confirma, pues el citado precepto, al establecer la prohibición absoluta de comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir cualquier objeto que no sea un producto del tabaco, que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco, genera un tratamiento normativo diferenciado sin justificación entre situaciones comparables, lo que vulnera el principio de igualdad. Lo anterior es así, pues la Ley General para el Control del



Tabaco, al regular el control sanitario de los productos del tabaco, no establece una prohibición absoluta para éstos, sino su control a partir de licencias o prohibiciones específicas, lo que no ocurre en el caso de productos que no son del tabaco pero que contienen alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que los identifique con productos del tabaco, a los que se impone una prohibición absoluta, a pesar de que ambos esquemas regulatorios, comparten la misma finalidad de combatir el tabaquismo y proteger la salud. Razón por la cual, los efectos del artículo 16, fracción VI, de la referida Ley General, crean indirectamente un tratamiento desigual, ya que los productos del tabaco que son los que, en estricto sentido, constituyen un riesgo directo a la salud, sí pueden ser objeto de comercialización a mayores de edad, en tanto que éstos no pueden tener acceso a productos que no son la causa directa de ese daño, que el tabaco sí produce; donde no se advierte que la prohibición absoluta prevista en el mencionado precepto se base en un daño directo que generen los productos que no son del tabaco, sino que la misma obedece el cumplimiento de la finalidad de la ley que, de forma estricta, está dirigida al control sanitario del tabaco y a la protección contra la exposición del humo que genera.

1a. XVI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 435/2019. Jaunait Consulting, S.A. de C.V. 13 de noviembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL ARTÍCULO 41, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DEBIDO PROCESO (TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 16 DE JUNIO DE 2016).

Cuando una persona fue sentenciada por su plena responsabilidad en la comisión de los delitos de Delincuencia Organizada y al revisar en segunda instancia la sentencia, para tener por acreditada la existencia de la organización criminal



a la que, señaló, pertenecía el quejoso, otorgó valor probatorio pleno a la copia certificada de una resolución emitida en un diverso toca penal, en términos de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. En contra de dicha sentencia se promovió juicio de amparo directo en la que se planteó la inconstitucionalidad del mencionado precepto al aseverar que era contrario a los principios de legalidad y debido proceso contemplados en los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución Federal, al permitir que se incorporen y valoren pruebas de otros procesos penales. El citado precepto al prever que una sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, será prueba plena con respecto de la existencia de esa organización criminal en cualquier otro procedimiento, no vulnera los derechos de legalidad y debido proceso. Lo anterior es así, pues la regla de valoración que contiene dicho precepto deriva de que en la sentencia irrevocable se verificaron las exigencias constitucionales y legales en la medida en que los elementos probatorios que la sustentaron ya fueron sometidos al análisis de un juzgador imparcial y al escrutinio de una defensa, cumpliendo las formalidades de un procedimiento y con motivo de esa valoración se llegó a la convicción de que se demostró la existencia de una determinada organización criminal.

1a. XI/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 6575/2018. Esteban Cortés Mascorro. 21 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Ricardo Monterrosas Castorena.

Amparo directo en revisión 6875/2018. José Antonio Barajas Palomo o Javier Robledo Hernández. 21 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



DELITO DE HOMICIDIO. QUEDA EXCLUIDO DEL FUERO MILITAR PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Cuando se trate del delito de homicidio previsto y sancionado en el Código Penal Federal, cuya conducta delictiva se haya verificado en el desarrollo de una actividad castrense dentro de las instalaciones militares y los sujetos activo y pasivo tenían esa calidad al momento de los hechos, se debe precisar, a quién corresponde conocer del asunto, si a una autoridad civil o militar. Se considera que la competencia para conocer del asunto, por razón de fuero, se surte a favor de una autoridad civil. Ello, porque la naturaleza jurídica del homicidio impide que pueda existir una estricta conexión con la disciplina militar, en atención a que el bien jurídico que se pretende proteger es la vida, como uno de los bienes más preciados para el ser humano y para la sociedad, sin que guarde relación alguna con los bienes jurídicos propios del orden militar o con algún tipo de afectación a los mismos. Lo anterior es así, porque el Tribunal Pleno ha considerado en diversos precedentes que el fuero militar sólo es competente para conocer de los delitos y faltas que, por su propia naturaleza, atenten de manera directa contra la disciplina militar, cometidos por militares en activo, siempre y cuando se realicen en actos del servicio y no esté involucrado un civil o se trate de violaciones de derechos humanos, pues aun cuando se pudiera creer que cualquier conducta irregular perpetrada por un militar en activo pudiera afectar la disciplina castrense, dando lugar a la posible comisión de un delito militar, ello no es así, porque para que esa conducta pueda reputarse como constitutiva de un delito materia del fuero de guerra, debe existir una conexión directa entre aquélla y la disciplina castrense objetivamente valorada (principio organizativo de las fuerzas armadas); tampoco resulta un factor determinante la circunstancia de que se introduzca cualquier descripción típica en el Código de Justicia Militar, para creer que con esa sola incorporación formal se diera lugar a la existencia de esa estricta conexión, pues actuar de manera contraria haría nugatorio el carácter restrictivo o excepcional de ese fuero, retro trayéndolo a una posición meramente subjetiva, donde el elemento relevante para su delimitación sea la calidad de los sujetos involucrados o la tipificación en un ordenamiento sustantivo de índole militar.

1a. X/2020 (10a.)



Amparo en revisión 14/2018. Gerardo Andrés Ramírez Chao. 23 de mayo de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO DE ASESORÍA. LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA PUEDEN AUTORIZAR A QUIENES SE DEDICAN A LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PARA AUXILIARLAS EN EL PROCESO Y ACCEDER A LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN CORRESPONDIENTE.

Hechos: La representante y asesora jurídica de la madre de un migrante desaparecido promovió amparo con el fin de combatir la negativa de los agentes del Ministerio Público de la Federación para autorizar la consulta de las carpetas de investigación a las personas que fueron expresamente facultadas para ese efecto. En la sentencia constitucional se indicó que la autoridad había negado el acceso a la carpeta de investigación a los activistas autorizados por no ser parte del procedimiento penal, pero no se hizo pronunciamiento alguno respecto del argumento relativo a que debía llevarse a cabo una interpretación en sentido amplio del derecho a la coadyuvancia y a estar debidamente informado del contenido de la investigación, contenidos en el artículo 20, apartado C, fracciones I y II, de la Ley Fundamental, para favorecer en mayor medida los derechos de las víctimas.

Criterio jurídico: Cuando las víctimas u ofendidos del delito de desaparición forzada consideren necesario que alguien que esté especializado y se dedique a la protección de derechos humanos les brinde asesoría y acompañamiento en ámbitos distintos al estrictamente jurídico, la autoridad judicial deberá reconocerles este carácter y permitirles acceder de manera directa a la información que obre en las carpetas de investigación respectivas, para lo cual, será condición indispensable que se les autorice de forma expresa con el nombre y datos mínimos que resulten relevantes para acreditar dicha circunstancia y, además, observen



las obligaciones de reserva y secrecía previstas en la normativa aplicable, a la cual tendrán que sujetarse.

Justificación: El artículo 20, apartado C, fracciones I y II, de la Ley Fundamental reconoce que, dentro del proceso penal acusatorio, las víctimas u ofendidos cuentan con una serie de derechos encaminados a garantizar que tengan una participación más activa dentro de éste, entre los que se encuentra el de asesoría. Sobre el particular, es importante destacar que las disposiciones aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas y los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas ponen de relieve que, en los casos que involucran a personas desaparecidas, la asesoría de las víctimas no se agota en una dimensión técnica jurídica, sino que debe entenderse en términos complejos o multidisciplinarios para poder garantizarles, en todo momento, una atención integral, connatural a la labor de asistencia, orientación y acompañamiento que comprende este derecho.

1a. XXIV/2020 (10a.)

Amparo en revisión 835/2018. 9 de octubre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Rubén Jesús Lara Patrón.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2020 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

GUARDA Y CUSTODIA. EL ARTÍCULO 282, APARTADO B, FRACCIÓN II, TERCER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL (HOY CIUDAD DE MÉXICO), QUE LA CONCEDE EX ANTE A LA MADRE, ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN [ABANDONO DE LA TESIS AISLADA 1a. XXXI/2014 (10a.)]. Se establece una preferencia a favor de la madre sobre la guarda y custodia de los menores de doce años, por el solo hecho de ser mujer, con fundamento en el artículo 282, apartado B, fracción



II, párrafo tercero, del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México. En el amparo indirecto en el que se reclamó el citado precepto se negó el amparo al considerar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. XXXI/2014 (10a.), determinó que el mencionado precepto que confiere a la madre de menores la guarda y custodia, debe interpretarse a la luz del interés superior del menor y del principio de igualdad, por lo que era constitucional y convencional. En contra de la sentencia de amparo se interpuso recurso de revisión. En una nueva reflexión, se considera necesario abandonar el criterio contenido en la mencionada tesis aislada, ya que la constitucionalidad de la disposición legal de que se trata no puede sostenerse a través de una interpretación conforme pues, de acuerdo a diversos criterios y precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas generales que establecen distinciones basadas en las categorías sospechosas enunciadas expresamente en el artículo 1o. de la Constitución Federal –entre las que se encuentra el género–, no admiten este tipo de interpretación, antes bien, las mismas deben ser sometidas a un escrutinio estricto. Ello, debido a que la disposición en cita genera una distinción normativa en función del género y no cumple con los estándares del test de igualdad a la luz de un escrutinio estricto; en tanto no es una medida idónea para satisfacer de una mejor forma el interés superior del menor, pues establece una presunción *ex ante* en favor de la madre sin evaluar cuál sería la situación más benéfica para el infante, por lo que, lejos de potencializar este principio, lo contraviene al impedir que el juzgador cumpla con su obligación de evaluar tanto las condiciones fácticas que generan la controversia, ya sean las características y posibilidades de los progenitores, como la opinión del menor y su relación con éstos. Así, el establecimiento de una regla absoluta sin la admisión de excepciones encaminadas a buscar un mayor beneficio para el infante, ignora la pluralidad de la realidad social. Ello, aunado a que la preferencia materna y el presumir que los hijos deben quedar al cuidado y responsabilidad de las madres por presunción legal, no sólo reafirma estereotipos de género tradicionales, sino profundiza el mandato y la correspondiente culpa o doble carga de responsabilidad que se genera fundado en el binomio de mujer-madre. Por lo que, sostener decisiones legislativas que mantienen la preferencia materna en el cuidado y responsabilidad de las hijas e hijos impide el difícil y complejo sendero hacia la erradicación de la feminidad tradicional.

1a. XV/2020 (10a.)



Amparo en revisión 331/2019. 21 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Nota: Esta tesis abandona el criterio contenido en la tesis aislada 1a. XXXI/2014 (10a.), de título y subtítulo: "GUARDA Y CUSTODIA DE LOS MENORES DE EDAD. EL ARTÍCULO 282, APARTADO B, FRACCIÓN II, TERCER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, INTERPRETADO A LA LUZ DEL INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES Y DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de febrero de 2014 a las 11:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 656, con número de registro digital: 2005454.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IGUALDAD. EL ARTÍCULO 314, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES NO VIOLA ESTE PRINCIPIO.

Hechos: La quejosa reclamó la inconstitucionalidad del artículo 314, párrafo segundo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser contrario al principio de igualdad, toda vez que su primer párrafo prevé que tratándose de la audiencia inicial y su ampliación en el sistema penal acusatorio y oral, el imputado o su defensor podrá presentar los datos de prueba que considere necesarios ante el Juez de Control; mientras que en términos del segundo párrafo, para el caso de delitos que ameriten la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa u otra personal, dicha autoridad podrá admitir el desahogo de medios de prueba ofrecidos por esa parte procesal cuando, al inicio de la audiencia o su continuación, justifique que ello resulta pertinente.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo párrafo del artículo 314 del ordenamiento en cita es constitucional, ya que no viola el principio de igualdad establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.



Justificación: Lo anterior, en virtud de que el hecho de que el segundo párrafo de dicho precepto legal establezca que únicamente a quienes se les impute un delito que tenga como consecuencia la imposición de prisión preventiva oficiosa como medida cautelar, u otra de carácter personal, pueden ofrecer medios de prueba ante el Juez de Control –cuando justifiquen su pertinencia–, no implica un trato desigual con las personas a quienes se les pretenda vincular a proceso por un delito que no tenga el juzgador la obligación de imponer dicha medida cautelar, pues la diferencia se fundamenta en que las personas que se encuentran en la excepción del segundo párrafo, serán privadas de su libertad durante todo su proceso penal. Además, porque el derecho humano a la libertad personal es reconocido como de primer rango y sólo puede ser limitado bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en armonía con la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en la materia, de manera que se salvaguarde su reconocimiento y protección de la manera más amplia. Máxime que la finalidad de dicho precepto, en general, es garantizar que las personas a las que se les impute un delito y se solicite su vinculación a proceso, tengan la oportunidad de ofrecer datos y/o medios de prueba dentro del plazo constitucional para garantizar su derecho de defensa; es decir, sean cuales fuesen las circunstancias particulares de cada individuo –o el actuar de las autoridades–, la norma en sí, no restringe ese derecho protegido por la Constitución Federal. Ahora, si bien existen diferencias entre las personas imputadas que por el delito que se les puede vincular a proceso sólo podrán presentar "datos de prueba" y aquellas a quienes, por el tipo de delito, se les puede vincular a proceso permitiéndoles ofrecer "medios de prueba", se considera que esta distinción a la que alude el segundo párrafo del precepto controvertido, se encuentra debidamente justificada, si se toma en cuenta que a este último grupo de personas se le vinculará a proceso por un delito que tiene como consecuencia la imposición de la prisión preventiva en forma automática como medida cautelar, siendo evidente que su libertad personal será restringida durante todo el proceso penal, de ahí la posibilidad de presentar directamente ante el Juez de Control medios de prueba (testimoniales, periciales, documentales, etcétera) que deben desahogarse en su presencia, ello con el objeto de evitar la privación de su libertad personal por el tiempo que dure el proceso.

1a. XX/2020 (10a.)



Amparo en revisión 1070/2019. Margarita González de la Cruz. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Ana Margarita Ríos Farjat, 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 de particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 37, SEXTO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ABROGADA, ES INCONSTITUCIONAL, AL ESTAR VICIADO EL PROCESO LEGISLATIVO QUE LO MODIFICÓ.

Una servidora pública fue sancionada con inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público con fundamento, entre otros, en el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada. En el amparo indirecto en el que se reclamó el párrafo sexto del mencionado precepto, se consideró que el proceso legislativo del que derivó, si bien tenía violaciones formales, no trascendían de manera fundamental a la norma, por lo que se negó el amparo; en contra de esa sentencia se interpuso recurso de revisión. Al respecto, la Primera Sala del Alto Tribunal considera que el artículo 37, párrafo sexto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de junio de dos mil doce es inconstitucional, al derivar de un proceso legislativo viciado y contrario a lo señalado en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, toda vez que el texto del artículo 37, párrafo sexto, del citado ordenamiento consignado en la minuta respectiva suscrita por las Diputadas Presidenta y Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, preveía un rango de sanción de inhabilitación de tres meses a un año, distinto al que fue dictaminado, discutido, votado y aprobado en la Cámara de Diputados que estableció una inhabilitación de seis meses a un año, lo que ocasionó que la Cámara de Senadores, discutiera un proyecto diferente al autorizado por la Cámara colegisladora; situación que generó que sólo la Cámara de Senadores discutiera, votara y aprobara efectivamente la reforma remitida al Poder Ejecutivo para su promulgación, sin que dicha Cámara, ante tal irregularidad, devolviera la minuta a la Cámara de Diputados, bajo el



principio de que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, y de que, si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados, por lo que se trata de un proceso legislativo que se estima viciado de forma trascendental y contrario a lo señalado en el artículo 72 de la Constitución Federal.

1a. XVII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 72/2019. 30 de octubre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RETENCIÓN DE BOLETAS DE CALIFICACIONES Y DEMÁS MATERIAL DE EVALUACIÓN POR PARTE DE UNA ESCUELA PRIVADA DEL NIVEL BÁSICO. SUS CONDICIONES DE VALIDEZ.

Hechos: El juicio de amparo se interpuso contra una escuela privada de nivel básico por diversos actos, uno de los cuales era la retención de su documentación.

Criterio jurídico: En términos del estándar establecido para aplicar el artículo 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, esta Primera Sala concluye que un acto de esta naturaleza debe considerarse como equivalente de autoridad, cuya validez se condiciona a que no viole las condiciones de acceso al derecho a la educación.

Justificación: El referido acto supera el primer paso del estándar, consistente en verificar la existencia de un nexo entre el ordenamiento jurídico (una fuente normativa de naturaleza estatal) y el reclamado, ya que la retención de los documentos que avalan las calificaciones de un menor se realiza con base en una



habilitación normativa que posiciona a la escuela privada con el poder de generar dichas evaluaciones y disponer de las mismas, desde su posición única de prestador del servicio público de educación básica. Igualmente, se cumple con el segundo paso, que requiere determinar si el nexo jurídico entre el acto del particular y una fuente normativa de naturaleza estatal tiene una relevancia de función pública, ya que es una función pública –propia de la autoridad– validar los estudios de las personas, como parte de su responsabilidad de garantizar el derecho a la educación. Ahora bien, para determinar la validez de dicho acto, en primer lugar, debe comprobarse si con la retención la escuela privada busca cumplir con el contenido de una norma jurídica que regula las condiciones de su autorización para prestar el servicio; de no ser el caso, debe declararse su invalidez; en el supuesto de que se cerciure de la existencia de una norma que respalde esa decisión, debe determinarse si el contenido de esa decisión es compatible con la función constitucional asignada al particular, que es la de ampliar las posibilidades de acceso de las personas a ese bien básico, en términos del fin del artículo 3o. constitucional, resultando inválidos aquellos que tengan como efecto o consecuencia obstaculizar la libertad de las personas para decidir optar por cualquiera de las modalidades de oferta del servicio de educación básica.

1a. XXIII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 327/2017. 27 de noviembre 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SOCIEDAD CONYUGAL. CESAN SUS EFECTOS DESDE EL MOMENTO EN QUE UNO DE LOS CÓNYUGES SE DESENTIENDE, INJUSTIFICADAMENTE, DE APORTAR TANTO ECONÓMICAMENTE COMO EN LAS LABORES DEL HOGAR, EN DETRIMENTO DEL HABER COMÚN, CON INDEPENDENCIA DE QUE NO HAYA ABANDONADO EL HOGAR CONYUGAL (INTERPRETACIÓN



CONFORME DEL ARTÍCULO 196 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL [AHORA CIUDAD DE MÉXICO]). En un matrimonio contraído bajo el régimen de sociedad conyugal, uno de los cónyuges, injustificadamente, deja de cumplir con sus deberes de solidaridad, al no aportar económicamente para la preservación o incremento del haber común que conforma dicha sociedad y desentenderse de sus obligaciones con el hogar, provocando que el otro cónyuge desvíe sus recursos para subsanar esa desatención. Se configura un supuesto adicional al previsto en el artículo 196 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), para la cesación de efectos de la sociedad conyugal, que operará también desde el momento en que uno de los cónyuges, injustificadamente, se desentienda de aportar tanto económicamente como en las labores del hogar, con independencia de que éste no haya abandonado el domicilio conyugal. Tal supuesto adicional, deriva de la interpretación conforme del aludido precepto, a la luz del principio de igualdad, con el objeto de evitar situaciones discriminatorias entre los cónyuges y dentro de los cauces que delimitan el contenido normativo del artículo en mención, en relación con su justificación subyacente direccionada a generar consecuencias adversas o una sanción a quien incumpla, de manera injustificada, con los deberes de solidaridad en el matrimonio, respecto de la preservación o incremento del patrimonio común de la sociedad conyugal.

1a. XVIII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 7134/2018. 21 de agosto de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebollo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRANSMISIÓN DE OBRAS AUDIOVISUALES EN LAS HABITACIONES DE UN HOTEL. NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD E INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO DE SUS HUÉSPEDES. La comunicación pública de obras audiovisuales en un hotel por conducto de televisores



instalados en sus habitaciones no constituye un acto violatorio de los derechos a la privacidad e inviolabilidad del domicilio de sus huéspedes. Se afirma lo anterior, pues la comunicación pública de obras dentro de las habitaciones de los hoteles no representa un acto de molestia, intromisión o invasión a la privacidad de sus huéspedes, pues esa transmisión los mantiene incólumes en su persona humana y su dignidad, las cuales constituyen el objeto de protección jurídica de los derechos a la privacidad e inviolabilidad domiciliaria reconocidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1a. XIV/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 4040/2019. Licencias y Servicios Audiovisuales, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGO PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS POSTERIORES A AQUEL EN QUE LA ENTREGA DE RECURSOS TUVO LUGAR.

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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL



PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO LE SON PROPIOS, AL CORRESPONDER EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN RECLAMADA AL PODER QUE REPRESENTA [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNI-



CIPIOS, 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. 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 LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIII. 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 PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIV. 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 SI-



GUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO [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 ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2019. MUNICIPIO DE ACAJETE, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 4 DE SEPTIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE Y 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 septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el catorce de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Magdalena Martínez Rivera en su carácter de síndica del Ayuntamiento de Acajete, Estado de 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 los órganos que a continuación se mencionan:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



- Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Director general de Contabilidad Gubernamental y director de Cuenta Pública; ambos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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 Acajete, Veracruz, por el concepto de Ramo General 33 y que indebidamente fueron retenidas por el Gobierno del Estado de Veracruz en 2016, y en lo particular a: **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$1'906,749.60.**—Mismos que hace tiempo 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 33, y en lo particular a: **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$1'906,749.60.**—Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—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 número 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 33 y, en lo particular: **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$1'906,749.60.**—Que le corresponden al Municipio que represento, no obstante que hace meses que estas le fueron transferidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—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 33, y en lo particular a: **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$1'906,749.60.**—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 entregarlos a mi representado."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. Que el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, se detalló el monto que recibiría el Municipio de Acajete por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FISMDF, así como los días en que se depositaría el referido recurso, sin que se hayan depositado los últimos tres meses.

2. Que desde hace meses el Municipio actor ha hecho requerimientos y solicitudes a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz, con el propósito de que pagaran las cantidades 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 Distrito Federal, FISMDF \$1'906,749.60 (un millón novecientos seis mil setecientos cuarenta y nueve pesos 60/100 M.N.).

3. Aduce que las oficinas administrativas nunca les han dado una respuesta clara y la retención de los recursos ha sido reiterativa, situación que consideran ilegal.

4. Que desde hace meses se ha repetido la omisión en la entrega de los recursos federales por parte de las autoridades demandadas, lo que pone en riesgo el desarrollo social y económico del Municipio.

5. Señala que al Municipio actor se le asignó por concepto de fondos federales del Ramo 33, en particular del Fondo de Aportaciones para la Infraestruc-



tura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FISMDF la cantidad de \$1'906,749.60 (un millón novecientos seis mil setecientos cuarenta y nueve pesos 60/100 M.N.), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, cantidades que ya fueron entregadas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y que este ha sido omiso en hacer entrega de estos recursos al Ayuntamiento de Acajete, Veracruz.

6. Que la omisión referida está poniendo en riesgo y peligro el derecho humano al desarrollo social a que tienen derecho los habitantes de Acajete, Veracruz; asimismo, la ilegal retención que se hace a los fondos federales que le corresponde, está impidiendo el normal funcionamiento de la hacienda municipal y se está 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:

Arguye que las autoridades demandadas, al retener indebidamente los fondos federales 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 Distrito Federal, FISMDF \$1'906,749.60 (un millón novecientos seis mil setecientos cuarenta y nueve pesos 60/100 M.N.); transgreden el principio de integridad de los recursos municipales, lo que redundan 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 los recursos económicos que le corresponden.

Indicó que del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, así como de los preceptos 2o.-A, 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal; y 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 están sujetas a un régimen de libre administración y su disposición será acorde a las leyes, lo que en la especie no ocurre y agravia al Municipio.

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 Acajete 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.

Refiere que el artículo 115 de la Constitución Federal, contempla el principio de libre administración para establecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios con el fin de que estos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos para satisfacer sus necesidades en los términos que fijen las leyes.

Continúa manifestando que existe violación al principio de integridad de los recursos, en virtud que el Municipio no ha recibido el recurso de forma puntual, efectiva y completa.

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 SOLO 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."

Señala que la intervención del Estado de Veracruz y de las autoridades demandadas, respecto de los fondos de participaciones que, por ley corresponden 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 al Ramo 33, el cual asciende a la cantidad de \$1'906,749.60 (un millón novecientos seis mil setecientos cuarenta y nueve pesos 60/100 M.N.); lo que transgrede la integridad y libre administración de los recursos económicos municipales, violentando además el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

Que la omisión reclamada, además, violenta los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Federal, pues transgrede el sistema de Coordinación Fiscal y la autonomía municipal.

Por último, aduce que el Municipio tampoco se ubica en las dos excepciones para que se efectúe la retención del fondo, tocante el primero de ellos, a las obligaciones contraídas por las entidades o Municipios ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el segundo, referente a las compensaciones que deban efectuarse a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o descuentos originados del incumplimiento de las metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **78/2019**; 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 veinte de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la contro-

¹ Fojas 42 y 43 del cuaderno principal.



versía constitucional, **admitió** a trámite la demanda y ordenó emplazar como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pero no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, su director general de Contabilidad Gubernamental y su director de Cuenta Pública, así como la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, todos de dicha entidad, 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 al referido poder demandado, para que al rendir su contestación, enviara a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; acordó no ha lugar a tener como tercero interesado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y ordenó dar vista a la Fiscalía 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. Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dio contestación a la demanda y expuso lo siguiente:

En el apartado de hechos y, por lo que hace a la omisión y retraso en la entrega de los recursos, no los afirma ni los niega al no ser propios de la actual administración que dio inicio el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Expone que el Municipio pretende ejercer un derecho de forma extemporánea, ya que el plazo para reclamar lo que pretende transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda, por lo que devienen en consentidos.

Que los fondos de aportaciones federales, al ser recursos de índole federal, no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que lo hace ser distintos de las participaciones.

Continúa refiriendo que al advertirse la diferencia entre participaciones federales y fondos de aportaciones federales, ante una omisión de pago, encuentran protección en los medios de defensa previstos en las Leyes de Coordinación Fiscal o en las vías legales pactadas en los Convenios de Coordinación Fiscal Estatales para efectos de su cumplimiento.



Señala que al tratarse de esos fondos y no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria regulado por el artículo 115 de la Constitución Federal, no se actualiza la transgresión al Texto Constitucional o a la invasión de esferas competenciales del ente municipal, por ende, sería inconcuso que dicho Municipio, al no haber agotado la vía legal prevista para la solución del conflicto o el principio de definitividad, pretenda impugnar en este medio de control constitucional la omisión de pago.

Apunta que, en el caso, no se surte alguna excepción al principio de definitividad, en virtud que el actor tuvo a su alcance los medios idóneos, ya sea pactados en los convenios de coordinación fiscal y estatal, y en lo previsto en el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad para combatir los actos que le ocasionaban el agravio; por lo que, deviene de improcedente la controversia en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

Refiere que, al estar comprendido el fondo federal en el presupuesto de egresos y haber concluido el ejercicio fiscal 2016, el Municipio carece de derecho para reclamarlo, pues aquél está sujeto al principio de anualidad, por lo que considera, debe sobreseerse el asunto con fundamento en el artículo 19, fracción V, en relación con el 45, ambos de la ley reglamentaria de la materia, en tanto dejó de surtir efectos el acto impugnado por estar condicionados los fondos a ese ejercicio fiscal.

Expone que el Municipio actor tenía conocimiento de las fechas y calendario de entregas de recursos del ejercicio fiscal 2016 al ser dados a conocer en la Gaceta Oficial del Estado.

Que, contrario a lo que aduce el Municipio, se pretende ajustar la oportunidad de la demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión, ya que en realidad, reclama una omisión originaria de un acto positivo.

Derivado de lo anterior, solicita se analicen todas las causas de improcedencia que estatuye el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia de manera oficiosa.



Por último, arguye que los conceptos de invalidez del Municipio actor son inatendibles al actualizarse las causas de improcedencia que hizo valer, aunado a que con las pruebas que anexa, demuestra los pagos realizados a aquél.

SÉPTIMO.—**Opinión del fiscal 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 los habían formulado; por último, se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veinte de junio de dos mil diecinueve, dictado por el Ministro presidente de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia 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:

"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 Acajete, Veracruz, por el concepto de Ramo General 33 y que indebidamente fueron retenidas por el Gobierno del Estado de Veracruz en 2016, y en lo particular a: **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$1'906,749.60.**—Mismos que hace tiempo 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 33, y en lo particular a: **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$1'906,749.60.**—Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—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 número 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 33, y en lo particular: **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$1'906,749.60.**—Que le corresponden al Municipio que represento, no obstante que hace meses que estas le fueron transferidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—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 33, y en lo particular a: **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FIS MDF \$1'906,749.60.**—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 entregarlos a mi representado (sic)"

En el apartado relativo a los antecedentes del acto, el actor destacó que ha solicitado a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz el pago del recurso federal correspondiente al concepto del Ramo 33, sin que a la fecha de presentación de la demanda se haya realizado.

Asimismo en dicho apartado, refiere que reclama como adeudo los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Por último, solicita que se condene a la demandada al pago de intereses que se hayan generado, en virtud de la falta de pago injustificada del fondo reclamado.

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 (FIS MDF) correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; y,

- El pago de intereses que se hubieren generado por la falta de entrega oportuna del citado fondo.

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. 98/2009,² 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."

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 3/97,³ 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

² **De texto:** "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." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital: 166985».

³ 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 Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.



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. 82/99,⁴ de rubro: "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 OMISIONES."

Por otra parte, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,⁵ 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

⁴ **De texto:** "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.". **Consultable en:** Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, «con número de registro digital: 193445».

⁵ En sesión del Tribunal Pleno de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos.



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. 43/2003,⁶ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

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. 66/2009,⁷ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA

⁶ **De 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." **Consultable en:** Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

⁷ **De 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 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



'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."

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. 113/2010,⁸ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

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.". **Consultable en:** Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, «con número de registro digital: 166988».

⁸ **De texto:** "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 con-



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."

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.

Lo anterior es acorde con la tesis número P./J. 43/2003,⁹ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

En la especie, se impugna la **omisión** total por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la

secuencias 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." **Consultable en:** Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, «con número de registro digital: 163194».

⁹ **De 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." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.



Llave, 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.**

Aunado a que de las constancias de autos 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:

"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 María Magdalena Martínez Rivera, en su carácter de síndica del Municipio de Acajete en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acredita su personalidad con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que la acredita como síndica única, expedida por el Consejo Municipal de Acajete del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹⁰

Por tanto, 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,¹¹ **se reconoce la representación que ostenta la referida funcionaria**, para promover a nombre del Municipio de Acajete, Veracruz de Ignacio de la Llave, 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

¹⁰ Foja 30 del cuaderno principal.

¹¹ **Artículo 37.** Son **atribuciones del síndico:**

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."



para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Eric Patrocinio Cisneros Burgos dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de uno de diciembre de dos mil dieciocho, expedido a su favor por el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante la cual se le declara como secretario de Gobierno de la entidad referida.¹²

Ahora bien, los artículos 42 y 50 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 8o., fracción X, 9o., fracción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del citado Estado; y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de la mencionada entidad, disponen:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 42.** El **Poder Ejecutivo** se deposita en un solo individuo, denominado: **Gobernador del Estado.**"

"**Artículo 50.** El **Poder Ejecutivo**, para el despacho de los asuntos de su competencia, **tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley**, con las atribuciones y organización que ésta determine. ..."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 8.** El **titular del Poder Ejecutivo**, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, **podrá:**

"...

"**X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal**, y en los demás juicios

¹² Foja 100 del expediente en que se actúa.



en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

"**Artículo 9.** Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del **Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:**

"I. Secretaría de Gobierno."

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

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 15.** El **titular de la secretaría** tendrá las facultades siguientes:

"...

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



De los artículos transcritos se advierte que el titular del Poder Ejecutivo podrá designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; que dicho poder contará con una Secretaría de Gobierno, la cual, contará con las facultades que le confiera la legislación aplicable, entre ellas, representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia jurisdiccional de carácter federal en los juicios en que sea parte y de cualquier naturaleza.

En esa tesitura, esta Primera Sala estima que Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 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.

SEXTO.—**Causas de improcedencia. 1.** En principio, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave hace valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.¹³

Lo anterior, pues a su parecer, **dejó de surtir efectos el acto impugnado** por estar comprendido el fondo federal en el presupuesto de egresos y haber concluido el ejercicio fiscal 2016.

A juicio de esta Primera Sala, deben **desestimarse** dichas manifestaciones, pues como se señaló, el actor impugna actos omisivos relativos al pago de diversas cantidades que pertenecen al Municipio actor y no así a la propia determinación de las cantidades que le correspondían o sus montos contenidos en el presupuesto de egresos, lo cual, si se encuentra sujeto al principio de anualidad con fundamento en la tesis P./J. 9/2004,¹⁴ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA

¹³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan **cesado los efectos** de la norma general o **acto materia de la controversia.**"

¹⁴ **De texto:** "De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante



VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS."

No obstante, el Municipio actor no impugna ni los montos ni la forma en la que se determinó la cantidad que le correspondía respecto del FIS MDF 2016, sino que, por el contrario, reclama las cantidades no pagadas, en tanto se omitió entregarle aquellas a las que tenía derecho; por lo que, al reclamarse un adeudo, no se actualiza la causa señalada.

2. En diversa causal de improcedencia, la autoridad demandada señala que es improcedente la controversia, porque no se surte alguna excepción al principio de definitividad, en virtud que el actor tuvo a su alcance los medios idóneos, ya sea pactados en los convenios de coordinación fiscal y estatal, y en lo previsto en el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad para combatir los actos que le ocasionaban el agravio; por lo que, deviene de improcedente la controversia en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

La causa de improcedencia es **infundada**, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,¹⁵ de la ley reglamentaria establece que las controversias

un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, página 957.

¹⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...



constitucionales son improcedentes cuando no hubiere 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, 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, si en el presente asunto el Municipio de Acajete, Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por la demandada.

Sustenta esta conclusión el criterio contenido en la tesis P./J. 136/2001,¹⁶ 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."

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

¹⁶ **De 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.". **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».



3. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado aduce que la demanda es **extemporánea** porque el Municipio actor conocía del calendario de entrega de las aportaciones federales al ser dados a conocer en la Gaceta Oficial del Estado.

Máxime que el plazo para reclamar lo que pretende transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda, por lo que devienen en consentidos.

Es **infundado** lo sostenido por el demandado 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.

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.

Por estas razones se desestima la causal de improcedencia alegada por el Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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.

4. Por último, en cuanto al argumento tocante a que los actos impugnados no son propios de la actual administración, ya que esta dio inicio el uno de diciembre de dos mil dieciocho (con posterioridad a las omisiones demandadas).

Debe señalarse que 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 tanto, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo del Estado, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

Finalmente, al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.¹⁷

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/2010¹⁸ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Jus-

¹⁷ 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.

¹⁸ **De texto:** "El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de



ticia 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:

su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, 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 necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de 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, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan 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) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, 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 construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene



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.¹⁹

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 necesi-

un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

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:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas 515 y 514, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.



dades 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.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 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.

²⁰ 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.". **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

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: "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.". «Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, con número de registro digital: 179065».

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



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.²³

La **Ley de Coordinación Fiscal**²⁴ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²⁵

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 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.

²⁴ **"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."

²⁵ 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.



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

"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."



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.²⁶

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.²⁷

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.

²⁶ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

²⁷ De igual manera este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.



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.²⁸

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.²⁹

Aunado a ello, debe señalarse³⁰ que cuando la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya

²⁸ 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.

²⁹ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), cuyo rubro es: "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 XXI, Tomo 1, julio de 2013, página 620, con número de registro digital: 2003921».

³⁰ Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional **135/2016**.



omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.³¹

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 el actor 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.

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

³¹ 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." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, «con número de registro digital: 193446».



- 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.³²

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.

- 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;

³² Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.



- 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 de las aportaciones del Fondo 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.

- El pago de intereses que se hubieren generado por la falta de entrega oportuna del citado fondo.

De constancias que obran en autos, se advierte que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/1355/2019 de doce de marzo de dos mil diecinueve, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/1345/03/2019,³³ mediante el cual informó lo siguiente:

"En referencia a los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), durante el ejercicio fiscal 2016, se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio:

³³ Fojas 101 y 102 de la controversia constitucional en que se actúa.



Concepto	Fecha	Monto	Fecha de pago
Fondo Infraestructura pago No.: 1 mes enero/2016	28-ene-16	\$635,583.00	02-feb-16
Fondo Infraestructura pago No.: 2 mes febrero/2016	25-feb-16	\$635,583.00	03-mar-16
Fondo Infraestructura pago No.: 3 mes marzo/2016	30-mar-16	\$635,583.00	29-abr-16
Fondo Infraestructura pago No.: 4 mes abril/2016	26-abr-16	\$635,583.00	08-jun-16
Fondo Infraestructura pago No.: 5 mes mayo/2016	26-may-16	\$635,583.00	30-jun-16
Fondo Infraestructura pago No.: 6 mes junio/2016	27-jun-16	\$635,583.00	01-jul-16
Fondo Infraestructura pago No.: 7 mes julio/2016	28-jul-16	\$635,583.00	31-ago-16

"Las documentales que acreditan dichos pagos, se adjuntan, contenida en 7 (siete) fojas útiles en anverso y que corresponden a las transferencias electrónicas a favor del Municipio actor.

"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:

Concepto	Fecha	Monto
Fondo Infraestructura pago No.: 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$635,583.00
Fondo Infraestructura pago No.: 10 mes octubre/2016	27-oct-16	\$635,583.00
Fondo Infraestructura pago No.: 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$635,583.00

..."



De la transcripción que antecede, se puede advertir que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz **admite expresamente que sí están pendientes de pago las cantidades de \$635,583.00** (seiscientos treinta y cinco mil quinientos ochenta y tres 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 **\$1'906,749.00 [un millón novecientos seis mil setecientos cuarenta y nueve pesos 60/100 (sic) M.N.]**.

Razón por la cual, esta Primera Sala puede comprobar que efectivamente, **se actualiza una omisión** en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en tanto que –posterior al informe del tesorero– **no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos**.

Por lo que se ordena entonces la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses, relativos al 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 Órgano de 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

..."

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 mismo.

En el mismo sentido, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado **deberá 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.



Lo antepuesto, es acorde con la jurisprudencia P./J. 46/2004,³⁴ de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPO-RÁNEA GENERA INTERESES.", en la que el Tribunal Pleno determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, **la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.**

Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno, al resolver en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la controversia constitucional **135/2016.**³⁵ Y esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

³⁴ **De 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." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».

³⁵ En cuanto al fondo, se aprobó por mayoría de seis votos, 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



al resolver las controversias constitucionales **184/2016**,³⁶ **162/2016**,³⁷ **245/2016**,³⁸ **235/2016**,³⁹ **192/2016**⁴⁰ y **118/2016**.⁴¹

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,⁴² esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

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.

Se aprobó por unanimidad de once votos, 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, 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.

³⁶ Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

³⁷ Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

³⁸ Resuelta en sesión de 2 de mayo de 2018, por unanimidad de votos.

³⁹ Resuelta en sesión de 20 de junio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁰ Resuelta en sesión de 4 de julio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴¹ Resuelta en sesión de 15 de agosto de 2018, por unanimidad de votos.

⁴² "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



El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días, deberá realizar el pago a favor del Municipio actor, 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, de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local. **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 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 último considerando 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 mayoría de tres votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá; en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). Hizo suyo el asunto el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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.

"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."



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

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 RECURSOS PREVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE HUATUSCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE HUATUSCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE



DESESTIMARSE [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE HUATUSCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. CONTROVERSIDA 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE HUATUSCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. CONTROVERSIDA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE HUATUSCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE HUATUSCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. 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 PROVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE HUATUSCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. 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 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, AL MUNICIPIO DE HUATUSCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIII. 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 RECUR-



SOS PROVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE HUATUSCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2019. MUNICIPIO DE HUATUSCO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 2 DE OCTUBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: 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 día dos de octubre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado. Por escrito presentado el trece de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Roberto Schettino Pitol, en su carácter de síndico y representante del Ayuntamiento de Huatusco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional, en la que solicitó la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órganos demandados:

- Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Secretario de Finanzas 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 Gobierno del Estado de Veracruz.
- Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz.

El Municipio actor señaló a su vez, como **tercero interesado**, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Actos cuya invalidez se demanda:

1) y 2) 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, así como cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retenciones indebidas, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Huatusco, por el concepto de Ramo 33, y en lo particular:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF \$11'473,662.30.

Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3) La omisión de las autoridades demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones Constitucionales a su cargo, así como lo dispuesto en el número 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 33, y en lo que se refiere al fondo descrito con antelación.

4) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio actor provenientes del fondo por el concepto de Ramo 33 a que se ha hecho referencia.



Así como 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.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

El Municipio actor indica que en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, aparece detallado el monto a recibir por el Municipio de Huatusco, así como los días que tendrían que haber depositado, el concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF, siendo que, pese a llamados, requerimientos y solicitudes a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz, han sido omisos en entregar los recursos correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, máxime que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó dichos recursos al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.**

Afirma el Municipio actor que las autoridades demandadas transgreden el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones, al retener indebidamente los fondos federales correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular por lo que hace al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., por un monto de \$11'473,662.30 (once millones, cuatrocientos setenta y tres mil seiscientos sesenta y dos pesos con 30/100 M.N.), que le corresponden.

La omisión en la entrega de los recursos, aduce el promovente, es ilegal dado que no existe norma o disposición general, que permita o justifique que no se le entreguen en forma completa al Municipio sus participaciones, lo que redundaría en un perjuicio económico e impacta su autonomía, concretamente en la libertad de administración hacendaria de la que goza por disposición consti-



tucional, al afectarse su autosuficiencia económica y la libre disposición de los recursos económicos que le corresponden.

Indica el promovente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en el artículo 115 constitucional, 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 pública municipal, implica que todos los recursos de la hacienda municipal deben ejercerse de forma directa por su órgano de gobierno o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

c) Principio de integridad de los recursos municipales, consigue que los Municipios deben recibir en forma puntual, efectiva y completa tanto las participaciones como las aportaciones federales, pues en caso de entregarse ex-temporáneamente se genera el pago de los intereses correspondientes.

d) Derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, (incluyendo las tasas adicionales) establecidas 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 aceptables a impues-



tos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

g) Facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos, las cuales vincula a las Legislaturas Estatales con una motivación adecuada en caso de apartarse de la propuesta municipal.

De los principios anteriores, refiere el promovente, se desprende que, por lo general, las participaciones federales, incluido el fondo correspondiente al concepto del Ramo 33, en lo particular respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF, por un monto de \$11'473,662.30 (once millones, cuatrocientos setenta y tres mil seiscientos sesenta y dos pesos con 30/100 M.N.), 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, le causa agravio.

Indica el promovente que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, prohíbe que los recursos anteriores estén afectados a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones establecidas en esa misma ley.

Argumenta el Municipio actor 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 y que en ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que puede darse esa posibilidad cuando los recursos se destinen a:

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, señala el promovente, el presente caso no se enmarca en las hipótesis antes detalladas por lo que resulta ilegal la retención, sin justificación, de las autoridades demandadas con respecto a los fondos de participaciones federales correspondientes al Ramo 33, especialmente respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF, por un monto de \$11'473,662.30 (once millones, cuatrocientos setenta y tres mil seiscientos sesenta y dos pesos con 30/100 M.N.), ya que tales recursos le corresponden y fueron asignados al Municipio actor y fueron entregados desde hace tiempo al Gobierno de Veracruz, por parte del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que la Ley de Coordinación Fiscal establezca que las autoridades estatales pueden afectar libremente las participaciones de alguno de sus Municipios.

Indica el Municipio actor que, en virtud del artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el recurso en mención debe entregarse por los Estados íntegramente a sus Municipios, en términos de lo que establezcan las Legislaturas Locales, lo que, tratándose del Estado de Veracruz, será el cien por ciento.

De esa forma –sostiene el actor– al no existir autorización en norma general alguna para que la autoridad demandada lleve a cabo la retención ilegal de los fondos federales que le corresponden al Municipio, se violan los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de recursos.

Aduce que, al ya haber transferido el Gobierno Federal los recursos a las ahora autoridades demandadas y éstas estar impidiendo su disposición, se vulnera su autonomía financiera y se pone en riesgo el derecho humano al desarrollo social de sus habitantes.

Lo anterior, detalla, en virtud de que el artículo 115, fracción IV, constitucional, establece la libre hacienda municipal a fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.



Apunta el actor que la Federación, al transferir las participaciones federales a los Municipios, incluyendo el fondo objeto del presente asunto, debe garantizar a los Municipios su recepción puntual y efectiva pues en caso contrario se privaría a los Municipios de ejercer sus obligaciones constitucionales.

Destaca el promovente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria de los Municipios, por lo que la Federación y los Estados no pueden imponer restricción alguna a su libre administración, además, existe una violación al principio de integridad de los recursos en virtud de que el Municipio no ha recibido de forma puntual, efectiva y completa sus recursos federales de fomento municipal, lo que evitó que dispusiera oportunamente de los mismos, vulnerando con ello su autonomía financiera.

Esgrime el demandante que, por ley, la intervención del Estado de Veracruz y de todas las autoridades demandadas, respecto de los fondos que legalmente corresponden a los Municipios, es de **simple mediación administrativa**, y que en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión de su manejo, pero nunca de disposición o retención, por lo que el Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos correspondientes al Ramo 33, el cual asciende a la cantidad de \$11'473,662.30 (once millones, cuatrocientos setenta y tres mil seiscientos sesenta y dos pesos con 30/100 M.N.), cantidad que le corresponde al Municipio actor y que al no ser entregada de forma puntual, se violenta el Sistema de Coordinación Fiscal.

El actor reitera que la omisión de las autoridades demandadas es contraria a los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Federal, pues transgrede los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos económicos municipales. A su vez, indica que los actos y omisiones cuya invalidez se reclama, son violatorios de los artículos 14 y 16 en relación con el 115, fracción IV, de la Constitución pues la retención de recursos de la que el Municipio actor ha sido objeto, viola los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales, y con ello,



queda afectada su autonomía y el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder en México y el Sistema de Coordinación Fiscal.

Menciona el promovente que el artículo 115, fracción IV, constitucional, contempla diversas garantías a favor de los Municipios, entre ellas, el principio de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, la cual asegura a estos últimos, a nivel constitucional, que tendrán asegurados los recursos necesarios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

Refiere que el mencionado principio resume lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, a lo largo de sus distintos apartados, siendo que el primer párrafo del citado precepto establece que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre los cuales deben contarse necesariamente a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, b) las participaciones en recursos federales y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y, por otra parte, el segundo párrafo de la mencionada fracción IV, prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, precisando también que solo estarán exentos de bienes de dominio público de la Federación de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objetivo público.

Apunta el Municipio actor, que otro principio cuyo objeto y alcance ha sido precisado por este Alto Tribunal, es el de libre administración de la hacienda municipal, que asegura a los Municipios la posibilidad de aplicar y priorizar libremente los recursos de que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos en ese respecto. Afirma que, de conformidad con la controversia constitucional 4/98, interpuesta por el Ayuntamiento de Puebla y resuelta por este Tribunal Constitucional, sólo las participaciones federales quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios.



Arguye que el principio de integridad de los recursos económicos municipales, asegura a los Municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho y obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes al retraso de la entrega de los recursos federales a los Municipios.

Por lo anterior, considera que los actos y omisiones reclamadas son inconstitucionales al vulnerar los principios de la reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, integridad de los recursos económicos municipales, por lo que se refiere a las participaciones entregadas y el principio de libre administración de la hacienda municipal, de ahí que deban declararse inválidos.

Señala que, en las controversias constitucionales pueden impugnarse actos con trascendencia no sólo jurídica, sino también material, caso en el que correspondería –en su criterio– emitir una sentencia con efectos restitutorios y no simplemente declarativos, a efecto de que los alcances del fallo tengan plena eficacia respecto del derecho que le asiste, con efectos desde el día en que era procedente la demanda de controversia constitucional, con la consecuente vinculación de no realizar posteriores actos a los que se hayan declarado inconstitucionales.

Aduce que no es contrario a lo anterior, lo previsto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que "la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos", pues la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto en diversos precedentes que la recta inteligencia de esta prohibición lleva a la conclusión de que no se puede reparar lo sucedido con anterioridad a la fecha de presentación de la demanda, tan es así que por ello en la ley de la materia se prevé la institución de la suspensión del acto que motive la controversia constitucional; medida que tiene como finalidad entre otros, que la sentencia de invalidez pueda surtir efectos a partir de que se presente la demanda.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



QUINTO.—**Trámite de la controversia.** En proveído de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 132/2019, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

Mediante diverso proveído de la misma fecha del Ministro instructor, se admitió a trámite la demanda, se tuvo como demandados al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y al Poder Legislativo del mismo Estado, no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, su director general de Contabilidad Gubernamental y su director de Cuenta Pública, así como la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, todos de dicha entidad, por ser entes subordinados a los referidos Poderes, mismos a los que se ordenó emplazar para que formularan su contestación, acordó no tener como tercero interesado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por no advertirse el perjuicio o la afectación que podría producirle la resolución que en su momento se dictara por este Alto Tribunal y ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese.

Ordenó también, por cuanto hace a la solicitud de suspensión que realizó el promovente, formar el cuaderno incidental respectivo.

SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Por escrito recibido el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda señaló en síntesis, lo siguiente:

I. En el apartado que denominó oportunidad, refirió que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. Por cuanto hace a los antecedentes que refiere el Municipio actor respecto del retraso y omisión en la entrega de las cantidades correspondientes a las participaciones federales a 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 inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Afirmó que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios, previo a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

Indicó que la autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto de la retención u omisión de pago del recurso y/o fondo federal que presuntamente le corresponde en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal ha fenecido, por haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda, lo que se traduce en actos que devienen consentidos.

Señaló que los Fondos de Aportaciones Federales son recursos de índole federal, es decir, ministrados por la Federación para apoyar a las entidades federativas y a los Municipios, sujetos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y demás leyes federales y locales aplicables, por lo que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las participaciones federales.

Argumentó que, al advertirse la diferencia entre Participaciones Federales y Fondos de Aportaciones Federales, ya que estas últimas son recursos netamente federales, que al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria, regulado por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal, no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el texto constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal, por lo que si pretende ejercer un derecho impugnando la presunta omisión de pago respecto de un fondo federal, debió agotar la vía legal prevista para la solución del conflicto, o el principio de definitividad para impugnar tales actos en este medio de control constitucional y sujetarse además al plazo legal establecido en la ley reglamentaria tratándose de impugnaciones.

Estimó que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, que establece



que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues no se advierten violaciones directas a la Constitución.

Asentó que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportaciones están regulados por las leyes de coordinación fiscal federal y/o disposiciones federales, y que las entidades y Municipios pueden ejercitar los medios de defensa con la finalidad de que los actos que consideren violatorios puedan ser revocados, modificados o nulificados, en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.

Sostuvo que el Municipio actor no aportó prueba fehaciente de que los recursos federales que reclama estuvieron, o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos, resulta un hecho notorio que el ente municipal carece de todo derecho para allegarse de recursos que evidentemente no serán ejercidos, por estar sujetos al principio de anualidad, por haber concluido el ejercicio fiscal 2016 y haberse aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales 2017, 2018 y 2019.

Indicó que esta circunstancia actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el 45 del mismo ordenamiento, en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que dejen de surtir efectos jurídicos, en tanto que las sentencias dictadas que se pronuncian en este medio de control constitucional no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Estableció que respecto de los recursos que derivan de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales, se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados al ejercicio fiscal 2016, mismo que ha concluido, en virtud de que el mismo se prevé en el presupuesto de egresos y el cual además está



sujeto a una condición de anualidad en términos de los artículos 26, fracción I, inciso a), y 33, fracciones XXVII y XXVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y demás disposiciones legales y aplicables, en virtud de que del escrito de demanda no se advierte que tuvieron y/o tengan ultra-actividad para futuros ejercicios fiscales.

Esgrimió que de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación, rige el principio de anualidad, y que, en consecuencia, si la vigencia de éstos es anual y ésta concluyó, no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos, por lo que procede sobreseer.

Indicó que los actos que el Municipio actor pretende impugnar, se encuentran previstos en el presupuesto de egresos y condicionados al ejercicio fiscal 2016 y ante la conclusión del mismo, es inconcuso que el Municipio promovente pretenda, ante la extemporaneidad de su demanda, allegarse de algo que está condicionado a un ejercicio fiscal y que forma parte de la integración de una administración municipal que ya concluyó.

Solicitó también que, en caso de condenar al pago al Poder Ejecutivo del Estado respecto de los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, al afectar con ello el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar, este Alto Tribunal fije al menos un plazo razonable a efecto de que el Gobierno de Veracruz pueda presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y cubrir con base en ello los pagos.

Precisó que, de la lectura del escrito de demanda del promovente, se desprende que el Municipio actor sabía y tenía conocimiento de las fechas y/o calendario de entrega de los recursos a que presuntamente tuvo derecho res-



pecto de lo que prevén las leyes y acuerdos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, ello en virtud de que los mismos fueron dados a conocer por el Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de 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 dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis, contenidos en los números extraordinarios 064 de fecha trece de febrero de dos mil catorce, 064 de fecha trece de febrero de dos mil quince y 062 de fecha doce de febrero de dos mil dieciséis.

Afirmó que el Municipio promovente pretendió ajustar la oportunidad de la presentación de su demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión siendo que de la demanda se desprende que el Municipio actor realmente se encuentra señalando como acto reclamado una omisión derivada de un acto positivo.

Adujo que no es válido pretender sujetar el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional a la regla general que rige la impugnación de omisiones, toda vez que la misma no es aplicable cuando las omisiones que se impugnan derivan de un acto positivo que se hizo del conocimiento del actor y no se controvertió oportunamente.

Argumenta que en la especie, la aludida omisión referida por la parte actora resulta ser en realidad una consecuencia directa de la supuesta retención que el actor refiere de los recursos por parte del Gobierno de Veracruz.

Así, el acto positivo –a juicio del Poder Ejecutivo–, resulta ser la supuesta retención de los recursos según el dicho del actor, mientras que la consecuencia directa la constituye la omisión de hacer entrega de los recursos provenientes de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales reclamadas y en ese tenor, la excepción a la regla que establece que cuando se trate de omisiones, la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día mientras aquellas subsistan, ha quedado actualizada en el presente asunto en la medida que la omisión reclamada deriva de un acto positivo.



De esa forma –indica el Ejecutivo Estatal–, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal a los que tiene derecho y el no haberlo hecho así, constituye la prescripción del derecho.

Aclaró que, aun cuando la administración del Gobierno del Estado de Veracruz niegue, por no ser hechos propios, los actos que reclama el Municipio actor, ello no es obstáculo para que al tratarse de actos, al Municipio promovente le corresponda probarlos y ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, solicitó el Ejecutivo a este Tribunal Constitucional, el estudio oficioso de las causales de improcedencia previstas por el artículo 19 de la ley de la materia.

III. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que el único concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta inatendible, 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, han quedado actualizadas las causales de improcedencia previstas en la ley reglamentaria que fueron expuestas en el apartado anterior.

Asimismo, de conformidad con la información proporcionada por la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, mediante oficio **TES-VER/1845/2019**, realizó las siguientes aclaraciones:

1. En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan las ministraciones efectuadas al Municipio:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fideicomiso FAIS (F977)	\$2'944,998.86	02-feb-16



Fideicomiso FAIS (F977)	\$2'944,998.86	03-mar-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$2'944,998.86	29-abr-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$2'944,998.86	08-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$2'944,998.86	30-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$2'944,998.86	01-jul-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$2'944,998.86	31-ago-16

De lo anterior, indicó la tesorera, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$2',944,998.86
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$2'944,999.86
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$2'944,998.86
Total		\$8'834,997.58

SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Veracruz. Por escrito recibido el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de jefe del Departamento de Amparos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda señaló en síntesis, lo siguiente:

I. Causales de improcedencia.

El Poder Legislativo manifestó que, la autoridad señalada como responsable, Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz, es inexistente dentro de la estructura orgánica del Congreso del Estado y en ese mérito, resulta claro que por cuanto hace al Congreso del Estado de Veracruz,



la demanda no reúne los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 22 de la ley de la materia.

El representante del legislativo adujo que el demandante debió, en todo caso, establecer como autoridad al Congreso del Estado y no a un órgano administrativo inexistente, lo que actualiza una causal de improcedencia que implica el sobreseimiento de la controversia.

II. Inexistencia de legitimación pasiva por parte del Congreso del Estado de Veracruz.

El representante del Poder Legislativo afirmó que al no existir constancia que evidencia la participación del Poder Legislativo en las omisiones reclamadas ni que por cuestiones inherentes a su competencia, el Congreso del Estado de Veracruz incurriera en la conducta que se le imputa, es que no debe reconocérsele la legitimación pasiva necesaria para tenerlo como autoridad demandada, por lo que, respecto de dicho poder, procede el sobreseimiento.

Adujo que de la lectura del escrito de demanda, no se aprecia un agravio atribuible al Congreso Local o afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General.

III. Contestación a los hechos de la demanda.

El representante del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, indicó que del escrito de demanda no se advierte algún acto de impugnación que por su naturaleza pueda ser atribuible a él y del cual le derive la calidad de demandado en la presente controversia constitucional pues los hechos no le son propios.

Señaló el Legislativo Estatal que los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio de Huatusco, Veracruz, resultan infundados e inoperantes, en virtud de que no se justifica de qué manera el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, vulnera la esfera competencial del citado Municipio, pues en este caso, el Congreso no ha participado u ordenado la retención de alguna de las participaciones federales.



De esa forma, indicó el representante del Poder Legislativo, toda vez que el Congreso del Estado de Veracruz no ha participado u ordenado retención alguna de los recursos federales del Municipio de Huatusco, Veracruz, se pronuncia en los siguientes términos:

a) El Congreso del Estado de Veracruz reconoce la autonomía de los Ayuntamientos que integran el Estado de Veracruz, respetando su personalidad jurídica y la forma en que manejan su patrimonio, de conformidad con las facultades que concede nuestra Carta Magna a los Municipios en el artículo 115, fracciones II y IV; en ese tenor, y en atención al inciso b, de la fracción IV, del citado numeral, la Legislatura solamente puede aprobar la forma en que se designarán las participaciones federales; pero nunca retenerlas, pues esta entidad no es la autoridad responsable de recibir y dispersar los recursos que le correspondan a los Ayuntamientos.

b) El Congreso del Estado, siempre ha respetado las facultades que le corresponden a cada órgano del Estado, actuando siempre bajo las facultades que le concede el artículo 33 de la Constitución Política Local y el artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz; esto es, tal como se advierte en dichos preceptos legales, el Congreso 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 al Municipio actor, no son competencia de dicha Legislatura. En ese sentido, afirmó el representante que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, no ha emitido acto alguno que incida en la disponibilidad de recursos del Ayuntamiento.

c) Finalmente, solicitó que se apliquen los criterios sostenidos en las controversias 120/2016 y 124/2016, en las que se determinó el sobreseimiento en virtud de no encontrarse demostrada la legitimación pasiva necesaria para tener por establecida como parte demandante al Poder Legislativo de nuestra entidad.

OCTAVO.—Acuerdo de recepción de las contestaciones de demanda. En proveído de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por recibidas las contestaciones a la demanda por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad, los tuvo designando autorizados y dele-



gados, y ofreciendo pruebas, tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dando cumplimiento al requerimiento formulado mediante proveído de diecinueve de marzo del año en curso, al exhibir copia certificada de las documentales relacionadas con la omisión impugnada en la presente controversia; de igual forma, instruyó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley hiciera la manifestación que a su representación corresponde, e igualmente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, señalando las diez horas del once de julio de dos mil diecinueve para la realización de la audiencia de pruebas y alegatos, dejando a disposición del Municipio actor las copias de traslado correspondientes de los anexos presentados por la autoridad demandada.

NOVENO.—Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal. Por una parte, el fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento alguno y, por otra, mediante proveído de dos de abril de dos mil diecinueve, no se acordó de conformidad la promoción de dicha Consejería por no haber acompañado la documentación necesaria para acreditar el carácter con que se ostentó de consejero adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso.

DÉCIMO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el once de julio de dos mil diecinueve, 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, se hizo constar que a esta audiencia **no se presentaron las partes ni formularon alegatos**; y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO PRIMERO.—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 diecinueve de agosto de dos mil diecinueve. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de veintitrés de agosto del mismo año dictado por el presidente de la Sala, quien ordenó registrar el 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 los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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,³ esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

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 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).

³ "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 ..."



- El pago de intereses derivado de la omisión de pago.

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.

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.

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.

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.

Ante la negativa del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Municipio actor no aportó prueba de la que se desprendiera 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"*.



Además, el marco constitucional y legal no establecen intervención alguna en la entrega de los recursos federales por parte del citado Congreso Local.

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".

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. 43/2003,⁴ 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 5/2004,⁵ 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

⁴ 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 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.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



y 2125/2003,⁶ 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 20/2005⁷ 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.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.

En la controversia constitucional 98/2011,⁹ 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.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.

En la controversia constitucional 37/2012,¹¹ 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.¹² En la sentencia se les con-

⁶ Foja 28 de la sentencia.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

⁸ Foja 49 de la sentencia.

⁹ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹⁰ Foja 20 de la sentencia.

¹¹ Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldivar Lelo de Larrea.

¹² Foja 35 de la sentencia.



sideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014,¹³ 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.¹⁴

En la controversia constitucional 78/2014,¹⁵ 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.¹⁶

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 Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁴ Foja 29 de la sentencia.

¹⁵ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁶ 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.¹⁷ 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 73/2015¹⁸ 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 118/2014,¹⁹ 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,²⁰ 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

¹⁷ Foja 22 de la sentencia.

¹⁸ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁹ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²⁰ Foja 45 de la sentencia.



2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²¹

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.²² 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 del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al 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 para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; así como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

²¹ Foja 51 de la sentencia.

²² 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; ..."



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.

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, entonces, 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.

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 Roberto Schettino Pitol, síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Huatusco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con la constancia de mayoría y validez, de ocho de junio de dos mil diecisiete,²³ expedida por el organismo público local electoral de Veracruz.

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,²⁴ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Huatusco, 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.

²³ Fojas 17 y 18 del expediente principal.

²⁴ "**Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."



QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno de la entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, expedida a su favor por el ciudadano Cuitláhuac García Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.²⁵

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

"Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine."

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

²⁵ Foja 377 y reversa del expediente principal.



"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 22 Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos."

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos **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 cuatro 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. 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. Finalmente, argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del referido numeral, por haber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual.

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.

La tercer causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,²⁶ 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 Huatusco, 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

²⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; ..."



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.²⁷

Por cuanto hace a la última causal de improcedencia, alegada por el Poder Ejecutivo de referencia en la que se aduce la actualización prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Primera Sala estima que no se surte la misma, por lo siguiente:

El artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en estos juicios se pronuncia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. Este criterio se refleja en la tesis jurisprudencial número P./J. 54/2001, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS.— La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional,

²⁷ 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.



como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.²⁸

En el caso, se argumenta que los fondos y recursos reclamados se encontraban sujetos al principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Federación de 2016, por lo que no pueden producirse efectos después de ese ejercicio.

Lo antes expuesto de ninguna manera materializa la causa de improcedencia invocada, ya que no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el incumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, no obstante el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más cuando el acto omisivo de falta de entrega reclamada, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

²⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882.



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,²⁹ 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,

²⁹ 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.



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."³⁰

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.³¹

³⁰ Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII. noviembre de 2010, página 1213.

³¹ 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:



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.³²

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,³³ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los

"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.

³² 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.

³³ 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.



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.³⁴

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.³⁵

³⁴ "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."

³⁵ 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.



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 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.³⁶

Pues bien, son **fundados** los motivos de invalidez.

Ante la negativa del Municipio actor, de que el Poder Ejecutivo 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 (FISDMDF) (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.

En su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo 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 (FISDMDF) (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 demostraba con las documentales que ofrecía con el escrito de contestación.

Ahora, anexo al escrito de contestación, se exhibió el oficio TES-VER/1845/2019, de cuatro de abril de dos mil diecinueve, signado por la tesorera de la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa por el cual, informó que respecto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), se advertían registros pendientes de pago, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.

³⁶ 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 el mencionado oficio, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, estableció lo siguiente:

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV³⁷ 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	\$2'944,998.86
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$2'944,999.86
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$2'944,998.86
Total		\$8'834,997.58

Por otra parte, de los restantes anexos al oficio de contestación de demandas 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 Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF) (ahora Ciudad de México).

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 (FISDMDF) (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

³⁷ 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.



la cantidad de \$38'245,541 (treinta y ocho millones doscientos cuarenta y cinco mil quinientos cuarenta y un pesos, 00/100 M.N.) 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

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.

Por 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.

En este orden de ideas, procede condenar al Poder Ejecutivo 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.

OCTAVO.—**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:

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 Huatusco, 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.

En términos similares se resolvió también la controversia constitucional 250/2016 de esta Primera Sala.

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 Poder Legislativo 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 Huatusco, 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 mayoría de tres votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carranca, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 TEHUIPANGO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGO PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS POSTERIORES A AQUÉL EN QUE LA ENTREGA DE RECURSOS TUVO LUGAR (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEHUIPANGO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA IMPUGNACIÓN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEHUIPANGO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL PODER LEGISLATIVO, AL NO HABER TENIDO PARTICIPACIÓN EN LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEHUIPANGO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VI. 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 TEHUIPANGO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO LE SON PROPIOS, AL CORRESPONDER EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN RECLAMADA AL PODER QUE REPRESENTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEHUIPANGO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE 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 TEHUIPANGO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMEN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEHUIPANGO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS.

XII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES 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 DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES



DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE OCTUBRE DE 2016, AL MUNICIPIO DE TEHUIPANGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE OCTUBRE DE 2016, AL MUNICIPIO DE TEHUIPANGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIV. 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 DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE OCTUBRE DE 2016, AL MUNICIPIO DE TEHUIPANGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 77/2019. MUNICIPIO DE TEHUIPANGO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y PRESIDENTE JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES VOTÓ EN CONTRA. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LETICIA GUZMÁN MIRANDA.



Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 77/2019, promovida por el Municipio de Tehuipango, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el catorce de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Araceli Fabián Sánchez, en su carácter de síndica del Ayuntamiento de Tehuipango, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que combate los siguientes actos:

"d) Actos reclamados:

"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 **Tehuipango, Veracruz**, por el concepto de Ramo 33, y en lo particular a:

"Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FISMDF), \$14'575,933.20.

"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 acabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio que represento por concepto de Ramo 33, y en lo particular a:



"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FIS MDF), \$14'575,933.20.

"Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"3. Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones Constitucionales a su cargo, así como lo dispuesto en el número 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 33, y en lo particular:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FIS MDF), \$14,575,933.20.

"Que le corresponden al Municipio que represento, no obstante que hace meses que estas le fueron transferidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"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 33, y en lo particular a:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FIS MDF), \$14'575,933.20.

"Así como también se les condena 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 entregarlos a mi representado."

2. Tales actos fueron atribuidos al gobernador; a la Secretaría de Finanzas y Planeación; al director general de Contabilidad Gubernamental y al director de Cuenta Pública, ambos de la Secretaría de Finanzas y Planeación; así como a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



3. **SEGUNDO.—Antecedentes.** En el escrito de demanda, el Municipio actor señaló que:

4. **1.** El veintinueve de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, se detalló el monto que recibiría el Municipio de Tehuipango por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FISMDF), así como los días en que se depositaría el referido recurso, sin que se hayan depositado los últimos tres meses.

5. **2.** Desde hace meses el Municipio ha hecho requerimientos y solicitudes a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz, con el propósito de que pagaran las cantidades correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular, al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FISMDF), por la cantidad de \$14'575,933.20 (catorce millones quinientos setenta y cinco mil novecientos treinta y tres pesos 20/100 M.N.); sin embargo, en las oficinas administrativas nunca se le ha dado una respuesta clara y la retención de los recursos ha sido reiterativa.

6. **3.** Desde hace meses se ha repetido la omisión en la entrega de los recursos federales por parte de las autoridades demandadas, lo que pone en riesgo el desarrollo social y económico del Municipio.

7. **4.** Se asignó al Municipio, por concepto de fondos federales del Ramo 33, en particular del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FISMDF) la cantidad de \$14'575,933.20 (catorce millones quinientos setenta y cinco mil novecientos treinta y tres pesos 20/100 M.N.), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, cantidades que ya fueron entregadas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que ha sido omiso en hacer entrega de estos recursos al Ayuntamiento.

8. **5.** La omisión referida está poniendo en peligro el derecho humano al desarrollo social a que tienen derecho los habitantes de Tehuipango, Veracruz;



asimismo, está impidiendo el normal funcionamiento de la hacienda municipal, con el riesgo de paralizar las obras públicas municipales.

9. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora expone, fundamentalmente, lo siguiente:

10. - Las autoridades demandadas, al retener indebidamente los fondos federales correspondientes al concepto del Ramo 33, 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 los recursos económicos que le corresponden.

11. - De los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Federal; 2o.-A, 6o. y 9o., 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 están sujetas a un régimen de libre administración y su disposición será acorde a las leyes, lo que en la especie no ocurre y agravia al Municipio.

12. - Puede haber casos de excepción en los que resulte válida la afectación y retención de las participaciones federales que le corresponden a los Municipios; sin embargo, el caso no se encuentra en ninguna de esas hipótesis, por lo que resulta ilegal que las autoridades demandadas retengan sin justificación alguna los fondos y participaciones federales que se reclaman.

13. - No existe por parte del Municipio alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales lleven 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 Tehuipango en el que se comprometan los recursos que se reclaman, por lo que existe violación a los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos.

14. - El artículo 115 de la Constitución Federal contempla el principio de libre administración para establecer la autonomía y autosuficiencia económica



de los Municipios con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos para satisfacer sus necesidades en los términos que fijen las leyes.

15. - Existe violación al principio de integridad de los recursos, en virtud de que el Municipio no ha recibido el recurso de forma puntual, efectiva y completa.

16. - 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 SOLO 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."

17. - La intervención del Estado de Veracruz y de las autoridades demandadas respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden 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 al Ramo 33.

18. - La omisión reclamada, además, violenta los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Federal, pues transgrede el sistema de Coordinación Fiscal y la autonomía municipal.

19. - El Municipio tampoco se ubica en las dos excepciones para que se efectúe la retención del fondo, tocante la primera de ellas, a las obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, la segunda, referente a las compensaciones que deban efectuarse a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o descuentos originados del incumplimiento de las metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones.



20. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** El Municipio actor expone que se contravienen los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

21. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **77/2019**; asimismo, ordenó turnarla al Ministro Luis María Aguilar Morales, como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

22. Posteriormente, mediante proveído de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro Luis María Aguilar Morales, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, admitió a trámite la demanda y, entre otras cuestiones, ordenó emplazar como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pero no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, su director general de Contabilidad Gubernamental y su director de Cuenta Pública, así como la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, todos de dicha entidad, por tratarse de dependencias subordinadas a esos poderes.

23. Además, requirió a los poderes demandados para que al rendir su contestación, enviaran a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; determinó no tener como tercero interesado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como dar vista a la Fiscalía General de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera.

24. SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.** Por escrito depositado el dieciséis de abril de dos mil diecinueve, en la oficina de correos de Xalapa y recibido el catorce de mayo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de jefe del Departamento de Amparos del Congreso del Estado, contestó la demanda, respecto de la cual manifestó lo siguiente:



25. - Señaló como **motivos de improcedencia** la inexistencia de la autoridad señalada como "*Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz*", así como la inexistencia de los actos materia de la controversia constitucional, esto último bajo el argumento de que el Congreso del Estado ni sus órganos administrativos intervinieron en los actos combatidos, sumado a que de la lectura de la demanda no se aprecia un agravio que le fuera atribuible.

26. - En cuanto a los hechos, reiteró que ningún acto impugnado fue emitido por el Poder Legislativo Local, pues no ha ordenado que se retenga alguna de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor, por lo que no se justificaba tenerlo como demandado.

27. - Finalmente solicitó, entre otras cosas, que se sobresea en el juicio por lo que hace al Poder Legislativo de la entidad.

28. SÉPTIMO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** A través de escrito depositado el veintiséis de abril de dos mil diecinueve, en la oficina de correos local y recibido el veintiuno de mayo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz dio contestación a la demanda. En el escrito respectivo manifestó, esencialmente, que:

29. - En cuanto a los hechos, por lo que hace a la omisión y retraso en la entrega de los recursos, no los afirma ni los niega al no ser propios de la actual administración que dio inicio el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

30. - El Municipio pretende ejercer un derecho de forma extemporánea, ya que el plazo para reclamar lo que pretende transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda.

31. - Los fondos de aportaciones, al ser recursos de índole federal, no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que los hace distintos de las participaciones.

32. - Al advertirse la diferencia entre participaciones federales y fondos de aportaciones federales, la omisión de pago encuentra protección en los medios



de defensa previstos en las leyes de coordinación fiscal o en las vías legales pactadas en los convenios de coordinación fiscal estatales para efectos de su cumplimiento.

33. - En el caso no se surte alguna excepción al principio de definitividad, en virtud que el actor tuvo a su alcance los medios idóneos, ya sea pactados en los convenios de coordinación fiscal y estatal, así como en lo previsto en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad para combatir los actos que le ocasionaban el agravio, por ende, la controversia es improcedente en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

34. - El Municipio actor tenía conocimiento de las fechas y calendario de entregas de recursos del ejercicio fiscal 2016, por lo que al no haberlos recibido pasados cinco días de su recepción por parte del Estado, debió ejercer la acción correspondiente para exigirlos.

35. - Contrario a lo que aduce el Municipio, que pretende ajustar la oportunidad de la demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión, en realidad se reclama una omisión derivada de un acto positivo.

36. - Los conceptos de invalidez del Municipio actor son inatendibles al actualizarse las causas de improcedencia que hizo valer, sumado a que con las pruebas que anexa, demuestra los pagos realizados.

37. OCTAVO.—**Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

38. 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 los habían formulado; por último, se puso el expediente en estado de resolución.

39. DÉCIMO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de presidencia de diecinueve de noviembre



del año en curso, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y se determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. En el apartado correspondiente, el Municipio actor precisa lo siguiente:

"d) Actos reclamados:

"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 **Tehuipango, Veracruz**, por el concepto de Ramo 33, y en lo particular a:



"Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FIS MDF), \$14'575,933.20.

"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 acabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio que represento por concepto de Ramo 33, y en lo particular a:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FIS MDF), \$14'575,933.20.

"Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"3. Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como lo dispuesto en el número 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 33, y en lo particular:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FIS MDF), \$14'575,933.20.

"Que le corresponden al Municipio que represento, no obstante que hace meses que éstas le fueron transferidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"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 33, y en lo particular a:



"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., (FISMDF) \$14'575,933.20.

"Así como también se les condena 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 entregarlos a mi representado."

44. En cuanto a los antecedentes del acto, destaca que ha solicitado a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz, el pago del recurso federal correspondiente al concepto del Ramo 33, sin que a la fecha de presentación de la demanda se haya realizado. Asimismo, menciona que reclama como adeudo los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

45. Por último, solicita que se condene a la demandada al pago de intereses que se hayan generado, en virtud de la falta de pago injustificada del fondo reclamado.

46. De lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

47. **1)** La omisión de pago de las aportaciones del Fondo 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**; y,

48. **2)** El **pago de intereses** que se hubieren generado por la falta de entrega oportuna del citado fondo.

49. 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. 98/2009,¹ emitida por el

¹ De texto: "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,



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."

50. TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación se determinará si la controversia fue promovida en tiempo.

51. 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:

52. Al resolver la controversia constitucional 3/97,² 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

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". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital: 166985».

² 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 Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.



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–.

53. Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99,³ de rubro: "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 OMISIONES."

54. Por otra parte, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,⁴ 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.

55. De esto 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.

³ De texto: "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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, «con número de registro digital: 193445».

⁴ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos.



56. La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003,⁵ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

57. 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.

58. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009,⁶ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA

⁵ De 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

⁶ De 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 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 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, «con número de registro digital: 166988».



‘OMISIÓN’ IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."

59. 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.

60. 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.

61. 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, puesto que se encuentra íntimamente relacionada 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.

62. Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010,⁷ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

⁷ De texto: "Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de 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



EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."

63. 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.

64. Lo anterior es acorde la tesis número P./J. 43/2003,⁸ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

65. En el caso, se impugna la omisión total por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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.**

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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, «con número de registro digital: 163192».

⁸ De 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581».



66. Sin embargo, de las pruebas que obran en autos, se advierte que en relación con los meses de **agosto** y **septiembre** de dos mil dieciséis, **sí se realizaron los pagos correspondientes.**

67. En efecto, el pago de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), relativos a los meses de **agosto** y **septiembre** de dos mil dieciséis, se realizaron el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, lo que se corrobora con la copia certificada de los comprobantes denominados "*Reporte de Historial de operaciones BancaNet Empresarial Premium*", del banco Banamex, relativos al Gobierno del Estado de Veracruz,⁹ que incluyen la siguiente información:

" ...

Detalle

Nombre transacción: Transferencias otras cuentas	Cuenta de retiro: 7009/7030004
Fecha Solicitud: 24/10/2016 10:30:19 a.m.	Tipo:
Fecha Autorización: 24/10/2016 10:30:19 a.m.	Sucursal:
Número Autorización: 040034	Cuenta: 012855001037046295
Servicio / Medio Premium	Nombre: MUNICIPIO DE TEHUIPA
Importe: \$4'858,644.00	Fecha valor/Aplicación: 24/10/2016 10:30:19 a.m.
Moneda: MXN	Número de Documento: 085900400344329864
Estatus: Aplicado	Beneficiario: Municipio de Tehuipango Referencia Alfanumérica: Municipio de Tehuipango

⁹ Fojas 363 y 364 del expediente, respectivamente.



Referencia numérica: 16201614
Fecha Valor: 24/10/2016 10:30:19 a.m.
Fecha de aplicación: Mismo día
CuentadeDestino:012855001037046295
Nombre del Banco: BBVA Bancomer

..."

"...

Detalle

Nombre transacción: Transferencias
otras cuentas

Fecha Solicitud: 24/10/2016
10:30:17 a.m.

Fecha Autorización: 24/10/2016
10:30:17 a.m.

Número Autorización: 040023

Servicio / Medio Premium

Importe: \$4'858,644.00

Moneda: MXN

Estatus: Aplicado

Cuenta de retiro: 7009/7030004

Tipo:

Sucursal:

Cuenta: 012855001037046295

Nombre: Municipio de Tehuipa

Fecha valor/Aplicación: 24/10/2016
10:30:17 a.m.

Número de Documento:
085900400234329865

Beneficiario: Municipio de Tehuipango

Referencia Alfanumérica: Municipio de
Tehuipango

Referencia numérica: 16201620

Fecha Valor: 24/10/2016 10:30:17 a.m.

Fecha de aplicación: Mismo día



Cuenta de Destino:
012855001037046295

Nombre del Banco: BBVA Bancomer

..."

68. Tales documentos fueron exhibidos en copia certificada por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, como anexos al oficio TES-VER/1748/2019, de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, suscrito por la tesorera de la Subsecretaría de Finanzas y Administración de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, a través del cual da noticia de diversos pagos realizados por la dependencia al Municipio de Tehuipango, los cuales merecen validez probatoria plena en virtud de no haber sido objetados en su valor, alcance, eficacia o validez; además, de su análisis se advierte que contienen suficiente información que da certeza de la recepción del pago que demanda el Municipio actor por lo que hace a esos meses.

69. Refuerza esta conclusión el hecho de que los números de cuenta de retiro y destino son idénticos respecto de los diversos comprobantes correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio y julio,¹⁰ cuya omisión de entrega no se combate, en los que también se precisan pagos al Municipio de Tehuipango, por el monto que le correspondía recibir mes con mes, esto es \$4'858,644.00 (cuatro millones ochocientos cincuenta y ocho mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

70. En consecuencia, en relación con los mencionados recursos, ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dichos pagos constituyen un acto de hacer, es decir, tienen un carácter positivo, razón por la cual, de existir alguna inconformidad, debió haberse impugnado dentro del plazo de treinta días posteriores a aquél en que la entrega de recursos tuvo lugar.

71. Por tanto, resulta **extemporánea** la presentación de la demanda por lo que hace a los meses de **agosto** y **septiembre de dos mil dieciséis**, relativos

¹⁰ Fojas 356 a 562 del expediente.



al Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), toda vez que el pago fue efectuado desde el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito inicial de demanda se presentó hasta el catorce de febrero de dos mil diecinueve, esto es, más de dos años después. Cabe mencionar que semejante suerte corren los intereses correspondientes a esos recursos, pues son reclamados como accesorios del pago en lo principal.

72. Lo anterior conduce a tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual, con fundamento en el diverso 20, fracción II, del propio ordenamiento,¹¹ se decreta el **sobreseimiento** en la presente controversia constitucional, en relación con el pago de los **meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis**, relativos al Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), así como de sus intereses.

73. Cabe mencionar que ese motivo de improcedencia no se actualiza respecto de la alegada **omisión** de ministrar las aportaciones correspondientes al mes de **octubre de dos mil dieciséis** del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), así como de sus intereses, toda vez que, de forma preliminar, no se puede advertir la existencia de alguna entrega parcial u otro acto positivo; por tanto, la presentación de la demanda es oportuna.

74. 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:

¹¹ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21. ..."

"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. ..."



"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. ..."

75. 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. ..."

76. 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; además, que 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.

77. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Araceli Fabián Sánchez, en su carácter de síndica del Municipio de Tehuipango, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acredita su personalidad con



la copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez que la acredita como síndica única, expedida por el Consejo Municipal de Tehuipango del Organismo Público Local Electoral del Estado,¹² así como de un extracto de la Gaceta Oficial de la entidad de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, en la que fue publicada la "*Lista de nombres de quienes resultaron electos en la elección de Ayuntamientos conforme a las constancias de mayoría relativa y de asignación expedidas por el Organismo Público Electoral del Estado de Veracruz*".¹³

78. Por tanto, 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 se reconoce la representación que ostenta la referida funcionaria, para promover en nombre del Municipio actor, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i).

79. 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.

80. En el auto de admisión de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

81. En el caso del Poder Legislativo de la entidad, contestó la demanda Amaedo Condado Espinoza, en su carácter de jefe de Departamento de Amparos del Congreso del Estado, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho.¹⁵

82. No obstante, esta Primera Sala, de forma oficiosa, considera que en el caso procede decretar el sobreseimiento respecto de este poder, toda vez que

¹² Foja 30 del cuaderno principal.

¹³ Fojas 32 y 33 del cuaderno principal.

¹⁴ **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: ...

"II. Representar Legalmente al Ayuntamiento. ..."

¹⁵ Foja 263 del expediente principal.



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.

83. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,¹⁶ y 10, fracción II, *contrario sensu*,¹⁷ de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causa derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra la relativa a la falta de legitimación pasiva, cuando no se demuestre que la autoridad demandada hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

84. Luego, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo Local en las omisiones reclamadas ni que por cuestiones inherentes a su competencia, el Poder Ejecutivo ha incurrido en la conducta que se le imputa, no puede reconocerse su legitimación pasiva en esta instancia.

85. Con base en estas consideraciones, procede decretar el **sobreseimiento** en la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del artículo 20, fracción II,¹⁸ de la ley reglamentaria, ante la falta de legitimación pasiva.

86. Refuerza la conclusión alcanzada la tesis 1a. XIX/97 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.",¹⁹ que se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

¹⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

¹⁷ **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. ..."

¹⁸ **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. ..."

¹⁹ 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



87. Ahora bien, por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz dio contestación a la demanda Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el uno de diciembre de dos mil dieciocho, por el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.²⁰

88. Ahora bien, los artículos 42 y 50 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 8o., fracción X, 9o., fracción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del citado Estado y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de la mencionada entidad, disponen:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 42.** El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"**Artículo 50.** El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine. ..."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"**Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, agosto de 1997, página 465, «con número de registro digital: 197888».

²⁰ Foja 100 del expediente en que se actúa.



"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

"**Artículo 9.** Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno. ..."

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

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fisca-



les, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos."

89. De los artículos transcritos se advierte que el titular del Poder Ejecutivo podrá designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; que dicho poder contará con una Secretaría de Gobierno, que contará con las facultades que le confiera la legislación aplicable, entre ellas, representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia jurisdiccional de carácter federal en los juicios en que sea parte y de cualquier naturaleza.

90. Por tanto, esta Primera Sala estima que Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la presente controversia, el cual tiene legitimación pasiva por ser a quien se le atribuyen los actos impugnados.

91. SEXTO.—**Causas de improcedencia.**

92. **1.** En principio, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que es improcedente la controversia porque no se surte alguna excepción al principio de definitividad, en virtud que el actor tuvo a su alcance los medios idóneos, ya sea pactados en los convenios de coordinación fiscal y estatal, así como en lo previsto en el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad para combatir los actos que le ocasionaban el agravio, por lo que, a su juicio, la controversia es improcedente en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

93. La causa de improcedencia es **infundada**, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,²¹ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiere sido agotada la vía

²¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando **no se haya agotado la vía** legalmente prevista para la solución del propio conflicto. ..."



legalmente prevista para la solución del propio conflicto, lo cierto es que dicho supuesto no se actualiza en el caso, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho, 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.

94. Por ende, si en el presente asunto el Municipio de Tehuipango en el Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por la demandada.

95. Sustenta esta conclusión el criterio contenido en la tesis P./J. 136/2001²² 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."

96. 2. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado aduce que la demanda es extemporánea porque el Municipio actor conocía del calendario de entrega de

²² De 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».



las aportaciones federales al ser dados a conocer en la Gaceta Oficial del Estado; máxime que el plazo para reclamar lo que pretende transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda.

97. Este argumento también es **infundado**, pues 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.

98. 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 la obligación legal.

99. **3.** Por último, en cuanto al argumento tocante a que los actos impugnados no son propios de la actual administración, ya que esta dio inicio el uno de diciembre de dos mil dieciocho (con posterioridad a las omisiones demandadas), debe señalarse que tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder Ejecutivo de forma abstracta y no a su actual titular, como persona física.

100. Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por tanto, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo del Estado, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

101. Finalmente, al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.



102. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Ahora bien, para analizar la cuestión planteada se retoman 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

103. 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.

104. 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/2010²⁴ de la Primera Sala de la Suprema Corte

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, los cuales han sido reiterados en diversos casos.

²⁴ De texto: "El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el



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."

105. En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

106. **a)** Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

107. **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 dispo-

principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, 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 necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de 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, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan 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) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, 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 construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».



sición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

108. **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.²⁵

109. **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.

110. **e)** Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos en 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 su utilización, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.²⁶

111. **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

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 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 2000, páginas 515 y 514, «con números de registro digital: 192330 y 192331,» respectivamente.

²⁶ 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

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



112. **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.

113. **h)** El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, 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 debitoria está obligado a pagar intereses.²⁹

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, 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."

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.



114. La **Ley de Coordinación Fiscal** en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:³⁰

115. **a)** La Federación deberá entregar las participaciones que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

116. **b)** Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

117. **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.

³⁰ **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 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."



118. **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.

119. **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.

120. **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 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.³¹

121. **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.³²

122. 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.

123. La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

124. 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

³¹ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

³² De igual manera este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.



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.

125. 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.

126. 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.³³

127. 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.

128. No pasa 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; sin embargo, 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.

129. De esta manera resulta que, **tanto las participaciones como las aportaciones federales** que corresponden a los Municipios, en términos del

³³ 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.



Sistema de Coordinación Fiscal deben ser entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.³⁴

130. Aunado a ello, debe señalarse³⁵ 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.³⁶

131. 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 el actor 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. De ahí que 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 con respecto a 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.

132. Cabe señalar que aun cuando las participaciones como las aportaciones conforman una parte del gasto federalizado, existe diferencia entre ambos conceptos.

³⁴ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), de rubro: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES."

³⁵ Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional **135/2016**.

³⁶ Ver 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, «con número de registro digital: 193446».



133. 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

134. 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.³⁷

135. Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

136. Estas Aportaciones Federales se distribuyen a los Estados en los siguientes fondos con base en lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, artículos 25 a 51.

- 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;

³⁷ Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.



- 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.

137. 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).

138. 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.

139. 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:

140. De acuerdo con lo precisado en los considerandos relativos a la precisión de la litis y a la oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor por el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por el mes de octubre de dos mil dieciséis y sus intereses.

141. De las constancias que obran en autos se advierte que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/1748/2019, de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve,³⁸ respondió la solicitud de información hecha por la Secretaría de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/1578/03/2019, exponiendo lo siguiente:

³⁸ Este oficio y sus anexos se encuentran agregados en las fojas 355 a 365 del expediente de controversia constitucional.



"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, contenida en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo infraestructura pago No.: 1 mes enero/2016	\$4,858,644.00	02-feb-16
Fondo infraestructura pago No.: 2 mes febrero/2016	\$4,858,644.00	03-mar-16
Fondo infraestructura pago No.: 3 mes marzo/2016	\$4,858,644.00	29-abr-16
Fondo infraestructura pago No.: 4 mes abril/2016	\$4,858,644.00	08-jun-16
Fondo infraestructura pago No.: 5 mes mayo/2016	\$4,858,644.00	30-jun-16
Fondo infraestructura pago No.: 6 mes junio/2016	\$4,858,644.00	01-jul-16
Fondo infraestructura pago No.: 7 mes julio/2016	\$4,858,644.00	31-ago-16
Fondo infraestructura pago No.: 8 mes agosto/2016	\$4,858,644.00	24-oct-16
Fondo infraestructura pago No.: 9 mes septiembre/2016	\$4,858,644.00	24-oct-16

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre 2016, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
Fondo infraestructura pago No.: 10 mes octubre/2016	27-oct-2016	\$4'858, 648.00

..."



142. De la transcripción que antecede, se puede advertir que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admite expresamente que está pendiente de pago la cantidad de \$4'858,648.00 (cuatro millones ochocientos cincuenta y ocho mil seiscientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.), por el mes de octubre de dos mil dieciséis, que sumada a los montos que fueron pagados, coincide con la que, como se verá enseguida, 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", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

143. Por esta razón, esta Primera Sala puede comprobar que efectivamente **se actualiza una omisión** en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos al mes **octubre de dos mil dieciséis**, en tanto que –posterior al informe de la tesorera– no hay constancia de que se haya efectuado dicho depósito.

144. En efecto, del mencionado acuerdo, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se conoce que durante el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, correspondía que se entregara al Municipio actor la cantidad de **\$48'586,444.00** (cuarenta y ocho millones quinientos ochenta y seis mil cuatrocientos cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), y que la parcialidad de octubre se entregaría, como fecha límite, el cuatro de noviembre, 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

..."

145. Lo anterior lleva a afirmar que 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 federales reclamados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

146. Por tanto, se ordena la entrega de los recursos que correspondan a ese mes, relativos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de acuerdo con la cantidad previamente determinada por el Ejecutivo Local.

147. En el mismo sentido, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado deberá 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.

148. Esto es acorde con la jurisprudencia P./J. 46/2004,³⁹ de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE

³⁹ De 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



INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", en la que el Tribunal Pleno determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

149. Similares consideraciones fueron sostenidas por el Tribunal Pleno al resolver en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la controversia constitucional 135/2016;⁴⁰ así como por esta Primera Sala de la Suprema Corte

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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».

⁴⁰ En cuanto al fondo, se aprobó por mayoría de seis votos, 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.

Se aprobó por unanimidad de once votos, 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



de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales **184/2016**,⁴¹ **162/2016**,⁴² **245/2016**,⁴³ **235/2016**,⁴⁴ **192/2016**⁴⁵ y **118/2016**.⁴⁶

150. 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,⁴⁷ esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

151. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente a aquél en que le sea notificado este fallo, deberá realizar el pago a favor del Municipio actor, por el mes de octubre de dos mil dieciséis, por concepto de Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de acuerdo con la cantidad previamente determinada por el Ejecutivo

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, 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.

⁴¹ Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

⁴² Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

⁴³ Resuelta en sesión de 02 de mayo de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁴ Resuelta en sesión de 20 de junio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁵ Resuelta en sesión de 04 de julio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁶ Resuelta en sesión de 15 de agosto de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁷ **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."



Local, 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.

152. 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 presente controversia constitucional por los actos precisados en el considerando tercero del presente fallo, así como por lo que hace a la autoridad demandada Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los actos impugnados.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos del último considerando 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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. El Ministro Luis María Aguilar Morales (ponente) votó en contra.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CCXXII/2013 y P./J. 12/2005 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, con número de registro digital: 2003921 y Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, con número de registro digital: 179065, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, 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 PAGO PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS POSTERIORES A AQUEL EN QUE LA ENTREGA DE RECURSOS TUVO LUGAR [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL PODER LEGISLATIVO, AL NO HABER PARTICIPADO EN LOS ACTOS IMPUGNADOS [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELACIONADA CON LA DEMANDA RELATIVA.



TIVA A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO LE SON PROPIOS, AL CORRESPONDER EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN RECLAMADA AL PODER QUE REPRESENTA [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FISMDF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. 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 LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FISMDF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ACTOS OMISIVOS NO ESTÁN SUJETOS AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FISMDF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE RECLAMEN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FISM-DF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS.

XI. 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 LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FISMDF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FISMDF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, 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 [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN (FORTAFIN-A-2016) Y DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FISMDF) AL MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 130/2019. MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE 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 Y PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 130/2019, promovida por el Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el doce de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Berlín López Francisco y Magdalena Cervantes Ramírez, en su carácter de presidente muni-



cipal y síndica del Ayuntamiento de Oteapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, respectivamente, promovieron controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que combaten los siguientes actos:

"IV) Actos reclamados

"1) De las autoridades señaladas se demanda la **invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya (sic) emitido para la realización de la indebida retención de las aportaciones y/o participaciones federales** que le corresponden al Municipio de Oteapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$5'426,635.07 (cinco millones cuatrocientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.)** y en lo particular del:

"a. FISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) del año 2016, por el total de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.) (correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016)**.

"b. FORTAFIN (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$2,100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclama también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago de ambas aportaciones federales del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

"Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, 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 indebida de las aportaciones y/o participaciones federales**, que le corresponden al Municipio de Oteapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$5'426,635.07 (cinco millones cuatrocientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.)** y en lo particular del:



"a. FISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) del año 2016, por el total de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.) (correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016).**

"b. FORTAFIN (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.).**

"c. En este caso, se reclama también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago de ambas aportaciones federales del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga el pago total de dicha participación.

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

"3) Se reclama **la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandas (sic), 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 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$5'426,635.07 (cinco millones cuatrocientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.)** y en lo particular del:

"a. FISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) del año 2016, por el total de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.) (correspondientes a los meses de agosto y septiembre y octubre de 2016).**

"b. FORTAFIN (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.).**

"c. En este caso, se reclama también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago de ambas aportaciones federales del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.



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

"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 aportaciones y/o participaciones federales**, que corresponden al Municipio que represento, provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 33 y del Ramo General 23, y en lo particular del:

"a. FISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) del año 2016, por el total de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.) (correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016)** y las que se sigan generando.

"b. FORTAFIN (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclama también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago de ambas aportaciones federales del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

2. Tales actos fueron atribuidos al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3. SEGUNDO.—**Antecedentes.** En el escrito de demanda, el Municipio actor señaló, fundamentalmente, que:

4. El Gobierno del Estado de Veracruz recibió de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las aportaciones federales de manera puntual y conforme al calendario que ésta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación.



5. En la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó 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, para el ejercicio fiscal 2016*".

6. En el acuerdo mencionado se detallaron los montos que recibiría el Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), así como los días en que se depositaría el referido recurso, sin que se haya depositado el correspondiente a los meses de agosto por la cantidad de \$1'209,112.00 (un millón doscientos nueve mil ciento doce pesos 00/100 M.N.); septiembre por \$1'209,112.00 (un millón doscientos nueve mil ciento doce pesos 00/100 M.N.) y octubre por \$1'209,112.00 (un millón doscientos nueve mil ciento doce pesos 00/100 M.N.), pero con una deducción por fideicomiso FAS (F977), por \$300,704.93 (trescientos siete mil cuatro pesos 93/100 M.N.) (sic), restando la cantidad de \$908,411.07 (novecientos ocho mil cuatrocientos once pesos 07/100 M.N.).

7. Mediante diversos oficios, el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz informó al Municipio los montos a que tiene derecho por concepto de FISM; sin embargo, se ha omitido el pago hasta la fecha de presentación de la demanda.

8. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de noviembre de dos mil quince, en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", se considera una partida para el Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016). Por ello, el Municipio actor celebró un convenio de coordinación para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos federales con cargo a dicho fondo, con el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

9. En términos del referido convenio, el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave debía transferir al Municipio promovente la cantidad de



\$3'000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.) para la ejecución de los proyectos autorizados; sin embargo, en diciembre de dos mil dieciséis sólo se recibió un primer y único depósito por la cantidad de \$900,000.00 (novecientos mil pesos 00/100 M.N.); por lo que están pendientes \$2'100,000.00.

10. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora expone, fundamentalmente, lo siguiente:

11. La autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales señalados, viola el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales, así como su libertad hacendaria, prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

12. El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que los recursos (aportaciones y/o participaciones federales) estén sujetos a intereses ajenos o a su retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones, en los términos de las condiciones establecidas en el propio ordenamiento federal; sin embargo, tales hipótesis no se actualizan en el presente caso.

13. La Federación, al transferir los recursos denominados participaciones federales, incluyendo el fondo que fue indebidamente retenido, 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 debe tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen, en caso contrario, se privaría a los Municipios de los apoyos necesarios para ejercer sus obligaciones constitucionales, también se transgrede su autonomía financiera.

14. La entrega extraordinaria de los recursos genera intereses, en términos de 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."

15. La intervención del Gobierno del Estado de Veracruz, respecto a los fondos de participaciones y/o aportaciones federales que corresponden a los Municipios, es de simple mediación administrativa; en el caso de los fondos de



aportaciones, su papel es de mediación, de control y supervisión en su manejo, pero no de disposición, suspensión o retención.

16. Por ello, el Gobierno del Estado no tiene facultades para retener el entero de los fondos correspondientes al Ramo 33, por lo que la omisión de entregarlos puntualmente transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales y violenta el Sistema Federal de Coordinación Fiscal, así como el principio de reserva de fuentes de ingresos a los Municipios, que asegura, a nivel constitucional, que tendrán asegurados los recursos necesarios para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

17. Respecto a la procedencia y término de la controversia constitucional, se invoca 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."

18. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** El Municipio actor expone que se contravienen los artículos 14, 16, 20, 40, 41, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

19. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de doce de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **130/2019**; asimismo, ordenó turnarla al Ministro Luis María Aguilar Morales, como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

20. Posteriormente, mediante proveído de trece de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro Luis María Aguilar Morales, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, admitió a trámite la demanda y, entre otras cuestiones, determinó tener por presentada sólo a la síndica en representación del Ayuntamiento; ordenó emplazar como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a los que requirió para que, al rendir su contestación, enviaran a este Alto Tribunal todas las documen-



tales relacionadas con los actos impugnados; además, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que expresaran lo que a su representación correspondiera.

21. SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** A través de escrito depositado el seis de mayo de dos mil diecinueve en la oficina de correos local y recibido el veintinueve de mayo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda. En el escrito respectivo, manifestó, esencialmente, que:

22. En cuanto a los hechos, por lo que hace a la omisión y retraso en la entrega de los recursos, no los afirma ni los niega, al no ser propios de la actual administración que dio inicio el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

23. - El Municipio pretende ejercer un derecho de forma extemporánea, ya que el plazo para reclamar lo que pretende transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda. Además, no agotó los recursos ordinarios correspondientes.

24. Los fondos de aportaciones, al ser recursos de índole federal, no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que los hace distintos de las participaciones.

25. Al advertirse la diferencia entre participaciones federales y fondos de aportaciones federales, la omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en las leyes de coordinación fiscal o en las vías legales pactadas en los convenios de coordinación fiscal estatales para efectos de su cumplimiento.

26. En el caso, no se surte alguna excepción al principio de definitividad, en virtud de que el actor tuvo a su alcance los medios idóneos, ya sea pactados en los convenios de coordinación fiscal y estatal, así como en lo previsto en el artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad para combatir



los actos que le ocasionaban el agravio, por ende, la controversia es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

27. Han cesado los efectos de las retenciones combatidas, al estar condicionados al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, que ha concluido por estar sujeto a una condición de anualidad, sin que de la demanda se advierta que tengan ultra-actividad para los futuros ejercicios fiscales.

28. El Municipio actor tenía conocimiento de las fechas y calendario de entregas de recursos del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que, al no haberlos recibido pasados cinco días de su recepción por parte del *Estado*, debió ejercer la acción correspondiente para exigirlos.

29. Contrario a lo que aduce el Municipio, que pretende ajustar la oportunidad de la demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión, en realidad se reclama una omisión derivada de un acto positivo.

30. Los conceptos de invalidez del Municipio actor son inatendibles, al actualizarse las causas de improcedencia que hizo valer, sumado a que, con las pruebas que anexa, demuestra los pagos realizados.

31. SÉPTIMO.—**Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.** Por escrito depositado el diez de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Correos de Xalapa y recibido el veintinueve de mayo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de jefe del Departamento de Amparos del Congreso del Estado, contestó la demanda, respecto de la cual, manifestó:

32. Como **motivos de improcedencia**, planteó los siguientes:

33. I. La **inexistencia de los actos materia de la controversia constitucional**, bajo el argumento de que el Congreso del Estado no intervino en los actos combatidos, sumado a que de la lectura de la demanda no se aprecia un agravio que le fuera atribuible.



34. **II. La inexistencia de la autoridad demandada**, pues el Municipio actor promovió la controversia constitucional en contra de la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado, cuando en estricto derecho debió hacerlo en contra del Poder Legislativo, lo que trae como consecuencia el sobreseimiento, al no haberse señalado la denominación correcta del órgano demandante.

35. **III. La extemporaneidad de la demanda**, porque la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado no se encontraba en funciones en el año dos mil dieciséis, momento desde el que se vienen realizando las conductas materia de la controversia.

36. En cuanto a los hechos, reiteró que ningún acto impugnado fue emitido por el Poder Legislativo Local, pues no ha ordenado que se retenga alguna de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor, por lo que no se justificaba tenerlo como demandado.

37. Finalmente, solicitó, entre otras cosas, que se sobresea en el juicio, por lo que hace al Poder Legislativo de la entidad.

38. **OCTAVO.—Opinión del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

39. Por su parte, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de abril de dos mil diecinueve, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal manifestó que dicho órgano no tiene la calidad de parte en la presente controversia constitucional, ni competencia para intervenir en el asunto.

40. **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 se tuvieron por formulados los alegatos del Municipio actor; por último, se puso el expediente en estado de resolución.



41. DÉCIMO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de presidencia de diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y se determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. En el apartado correspondiente, el Municipio actor precisa lo siguiente:

"IV) Actos reclamados

"1) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya (sic) emitido



para la realización de la indebida retención de las aportaciones y/o participaciones federales que le corresponden al Municipio de Oteapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$5'426,635.07 (cinco millones cuatrocientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.)** y, en lo particular, del:

"a. FISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) del año 2016, por el total de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.) (Correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016).**

"b. FORTAFIN (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclaman también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago de ambas aportaciones federales del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

"2) Se reclama de todas las autoridades antes señaladas la **invalidéz de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebida de las aportaciones y/o participaciones federales**, que le corresponden al Municipio de Oteapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$5'426,635.07 (cinco millones cuatrocientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.)** y en lo particular del:

"a. FISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) del año 2016, por el total de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.) (Correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016).**



"b. FORTAFIN (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclama también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago de ambas aportaciones federales del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

"3) Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandas (sic), 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 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$5'426,635.07 (cinco millones cuatrocientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.)** y en lo particular del:

"a. FISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) del año 2016, por el total de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.) (Correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016)**.

"b. FORTAFIN (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclama también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago de ambas aportaciones federales del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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



"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 aportaciones y/o participaciones federales**, que corresponden al Municipio que represento, provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 33 y del Ramo General 23, y en lo particular del:

"a. FISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) del año 2016, por el total de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.) (correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016)** y las que se sigan generando.

"b. FORTAFIN (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclaman también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago de ambas aportaciones federales del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

46. Valorando el texto transcrito con el resto de la demanda, se estima que si bien el Municipio actor refirió que estaba en contra de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones llevadas a cabo para la indebida retención, descuento u omisión de entrega de ciertos recursos públicos, advirtiendo la causa de pedir, se llega a la conclusión de que lo que realmente reclamó no fueron actos específicos de descuento o retención, sino la omisión en la entrega de los diferentes recursos mencionados.

47. 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 tales recursos y, segundo, debido



a que el motivo principal para la presentación de la demanda es precisamente la ausencia de pago de esos recursos.

48. 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 de pago de las aportaciones del **Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión** (FORTAFIN-A-2016) por la cantidad de 2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.);

2) La omisión de pago de las aportaciones relativas a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del DF** (FISM-DF) por la cantidad de 3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.); y,

3) El **pago de intereses** que se hubieren generado por la falta de entrega oportuna de los citados fondos.

49. 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. 98/2009,¹ emitida por el Tribunal

¹ De texto: "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.". Consulta



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."

50. TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación, se determinará si la controversia fue promovida en tiempo:

51. 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.

52. Al resolver la controversia constitucional 3/97,² se destacó que, de conformidad con el artículo 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–.

table en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital: 166985».

² 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 Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.



53. Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99,³ de rubro: "CONTROVERSIA 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 OMISIONES."

54. Por otra parte, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,⁴ 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.

55. De esto 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.

56. La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003,⁵ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE

³ De texto: "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." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, «con número de registro digital: 193445».

⁴ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos.

⁵ De 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.



DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

57. 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.

58. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009,⁶ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."

59. 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

Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

⁶ De 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 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, «con número de registro digital: 166988».



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.

60. 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.

61. 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, puesto que se encuentra íntimamente relacionada 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.

62. Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010,⁷ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN

⁷ De texto: "Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de 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." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, «con número de registro digital: 163194».



ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."

63. 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.

64. Lo anterior es acorde con la tesis número P.J. 43/2003,⁸ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

65. En el caso, se impugna la omisión total por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor del **Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN-A-2016)**, por la cantidad de 2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), así como del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del DF (FISMDF)** por la cantidad de 3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.), este último por las aportaciones relativas a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; además, se reclama el pago de intereses

⁸ De 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581».



que se hubieren generado por la falta de entrega oportuna de los citados fondos.

66. Por tanto, se puede concluir que **la presentación de la demanda fue oportuna**, en tanto los actos impugnados son de carácter omisivo y de las constancias de autos se advierte que a la fecha de la presentación de la demanda, no se habían realizado los actos cuya invalidez se demanda.

67. En este sentido, contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo de Veracruz en su contestación, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la presentación extemporánea de la demanda, toda vez que, de forma preliminar, no se puede advertir la existencia de alguna entrega parcial u otro acto positivo; por tanto, la presentación de la demanda es oportuna.

68. 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."

69. 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."

70. 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; además, que 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.

71. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Magdalena Cervantes Ramírez, en su carácter de síndica del Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acredita su personalidad con la copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez que la acredita como síndica única, expedida por el Consejo Municipal de Oteapan del Organismo Público Local Electoral del Estado,⁹ así como de la Gaceta Oficial de la entidad de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, en la que fue publicada la *"Lista de nombres de quienes resultaron electos en la elección de Ayuntamientos conforme a las constancias de mayoría relativa y de asignación expedidas por el Organismo Público Electoral del Estado de Veracruz"*.¹⁰

72. Por tanto, 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,¹¹ se reconoce la representación que ostenta la referida funcionaria para promover en nombre del Municipio actor, ente que tiene legitimación para

⁹ Foja 30 del cuaderno principal.

¹⁰ Foja 98 del cuaderno principal.

¹¹ **"Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: ...
"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."



promover el presente juicio constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i).

73. 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:

74. En el auto de admisión de trece de marzo de dos mil diecinueve se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

75. Por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz dio contestación a la demanda Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el uno de diciembre de dos mil dieciocho por el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹²

76. Ahora bien, los artículos 42 y 50 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 8, fracción X, 9, fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del citado Estado y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de la mencionada entidad, disponen:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine. ..."

¹² Foja 301 del expediente en que se actúa.



Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno."

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

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría



Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos."

77. De los artículos transcritos se advierte que el titular del Poder Ejecutivo podrá designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; que dicho poder contará con una Secretaría de Gobierno, que contará con las facultades que le confiera la legislación aplicable, entre ellas, representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia jurisdiccional de carácter federal en los juicios en que sea parte y de cualquier naturaleza.

78. Por tanto, esta Primera Sala estima que Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave en la presente controversia, el cual tiene legitimación pasiva por ser a quien se le atribuyen los actos impugnados.

79. Ahora bien, en el caso del **Poder Legislativo** de la entidad, contestó la demanda Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de jefe de Departamento de Amparos del Congreso del Estado, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho.¹³

80. No obstante, esta Primera Sala, de forma oficiosa, 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.

¹³ Foja 318 del expediente principal.



81. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII¹⁴ y 10, fracción II, a contrario sensu,¹⁵ de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causa derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra la relativa a la falta de legitimación pasiva, cuando no se demuestre que la autoridad demandada hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

82. Luego, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo Local en las omisiones reclamadas, ni que por cuestiones inherentes a su competencia el Poder Ejecutivo ha incurrido en la conducta que se le imputa, no puede reconocerse su legitimación pasiva en esta instancia.

83. Con base en estas consideraciones, procede decretar el **sobreseimiento** en la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del artículo 20, fracción II,¹⁶ de la ley reglamentaria, ante la falta de legitimación pasiva.

84. Refuerza la conclusión alcanzada la tesis 1a. XIX/97 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.",¹⁷ que se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

¹⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

¹⁵ "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."

¹⁶ "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."

¹⁷ 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



85. SEXTO.—**Causas de improcedencia.**

86. **1.** Inicialmente, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz argumenta que los actos impugnados no son propios de la actual administración, ya que esta dio inicio el uno de diciembre de dos mil dieciocho (con posterioridad a las omisiones demandadas). Al respecto debe señalarse que tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder Ejecutivo de forma abstracta y no a su actual titular, como persona física.

87. Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por tanto, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo del Estado, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

88. **2.** Por otra parte, la autoridad demandada aduce que la demanda es extemporánea porque el Municipio actor conocía del calendario de entrega de las aportaciones federales al ser dados a conocer en la Gaceta Oficial del Estado; máxime que el plazo para reclamar lo que pretende transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda.

89. Este argumento también es **infundado**, pues como quedó establecido en el considerando de oportunidad, 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.

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." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, agosto de 1997, página 465, «con número de registro digital: 197888».



90. 3. Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que es improcedente la controversia porque no se surte alguna excepción al principio de definitividad, en virtud que el actor tuvo a su alcance los medios idóneos, ya sea pactados en los convenios de coordinación fiscal y estatal, así como en lo previsto en el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad para combatir los actos que le ocasionaban el agravio, por lo que, a su juicio, la controversia es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

91. La causa de improcedencia es **infundada**, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,¹⁸ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiere sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, lo cierto es que dicho supuesto no se actualiza en el caso, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho, 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.

92. Por ende, si en el presente asunto el Municipio actor adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por la demandada.

93. Sustenta esta conclusión el criterio contenido en la tesis P./J. 136/2001,¹⁹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGIS-

¹⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando **no se haya agotado la vía** legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

¹⁹ De 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



LACIÓN 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."

94. **4.** La autoridad demandada también hace valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.²⁰

95. Lo anterior pues, a su parecer, dejó de surtir efectos el acto impugnado por estar comprendido el fondo federal en el presupuesto de egresos y haber concluido el ejercicio fiscal 2016.

96. A juicio de esta Primera Sala, deben desestimarse dichas manifestaciones, pues como se señaló, el actor impugna actos omisivos relativos al pago de diversas cantidades que pertenecen al Municipio actor y no así la propia determinación de las cantidades que le correspondían o sus montos contenidos en el presupuesto de egresos, lo que sí se encuentra sujeto al principio de anualidad, con fundamento en la tesis P./J. 9/2004,²¹ de rubro: "ACCIÓN DE INCONS-

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." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».

²⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan **cesado los efectos** de la norma general o **acto materia de la controversia.**"

²¹ De texto: "De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el presupuesto de egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el



TITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS."

97. No obstante, el Municipio actor no impugna ni los montos ni la forma en la que se determinaron los recursos que reclama, sino que, por el contrario, reclama las cantidades no pagadas, en tanto se omitió entregarle aquellas a las que tenía derecho; por lo que, al reclamarse un adeudo, no se actualiza la causa señalada.

98. Finalmente, al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.

99. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Ahora bien, para analizar la cuestión planteada se retoman 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

hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, página 957, «con número de registro digital: 182049».



de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de hacienda municipal.²²

100. 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.

101. 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/2010²³ de la Primera Sala de la Suprema Corte

²² 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, los cuales han sido reiterados en diversos casos.

²³ De texto: "El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los *Estados* por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los *Estados* y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos



de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DE-RECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

102. En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

103. **a)** Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

104. **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.

recursos están preetiquetados, 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 necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de 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, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan 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) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, 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 construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXII. noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».



105. **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.²⁴

106. **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.

107. **e)** Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos en 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 su utilización, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.²⁵

108. **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.²⁶

²⁴ 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 2000, páginas 515 y 514, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.

²⁵ 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

²⁶ 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



109. **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,²⁷ 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.

110. **h)** El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal 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 debitoria está obligado a pagar intereses.²⁸

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, con número de registro digital: 179085»

²⁷ 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.**

²⁸ 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.



111. La **Ley de Coordinación Fiscal**, en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²⁹

112. **a)** La Federación deberá entregar las participaciones que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

113. **b)** Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

114. **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.

²⁹ **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 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."



115. **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.

116. **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.

117. **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 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.³⁰

118. **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.³¹

119. 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.

120. La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

121. El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales deberán ser entregadas a los Municipios en efectivo,

³⁰ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

³¹ De igual manera, este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.



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.

122. 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.

123. 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.³²

124. 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.

125. No pasa 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; sin embargo, 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.

³² 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.



126. 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.³³

127. Aunado a ello, debe señalarse³⁴ 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.³⁵

128. 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, el actor 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. De ahí que 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 con respecto a 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.

³³ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), de rubro: "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, con número de registro digital: 2003921»

³⁴ Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional **135/2016**.

³⁵ Ver 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, «con número de registro digital: 193446».



129. Cabe señalar que aun cuando las participaciones como las aportaciones conforman una parte del gasto federalizado, existe diferencia entre ambos conceptos.

130. 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

131. 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.³⁶

132. Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

133. 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.

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

³⁶ Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.



- 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

134. 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:

135. En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor son los siguientes:

136. **1)** La omisión de pago las aportaciones del **Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión** (FORTAFIN-A-2016) por la cantidad de 2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.);

137. **2)** La omisión de pago de las aportaciones relativas a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del DF** (FISMDF) por la cantidad de 3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.); y,

138. **3)** El **pago de intereses** que se hubieren generado por la falta de entrega oportuna de los citados fondos.



139. Análisis respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF).

140. Se reitera que es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

141. 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 35,³⁷ establece que los *Estados* deberán entregar

³⁷ **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



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.

142. De las constancias que obran en autos se advierte que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/1846/2019, de cuatro de abril de dos mil diecinueve,³⁸ respondió la solicitud de información hecha por la Secretaría de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/1800/03/2019, exponiendo al respecto lo siguiente:

"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, contenida en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo infraestructura pago No.: 1 mes enero/2016	\$1'209,112.00	15-feb-16
Fondo infraestructura pago No.: 2 mes febrero/2016	\$1'209,112.00	03-mar-16

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."

³⁸ Este oficio y sus anexos se encuentran agregados en las fojas 302 a 312 del expediente de la controversia constitucional.



Fondo infraestructura pago No.: 3 mes marzo/2016	\$1'209,112.00	29-abr-16
Fondo infraestructura pago No.: 4 mes abril/2016	\$1'209,112.00	31-may-16
Fondo infraestructura pago No.: 5 mes mayo/2016	\$1'209,112.00	30-jun-16
Fondo infraestructura pago No.: 6 mes junio/2016	\$1'209,112.00	01-jul-16
Fondo infraestructura pago No.: 7 mes julio/2016	\$1'209,112.00	31-ago-16

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
Fondo infraestructura pago No.: 8 mes agosto/2016	29-ago-2016	\$ 1'209,112.00
Fondo infraestructura pago No.: 9 mes septiembre/2016	26-sep-2016	\$ 1'209,112.00
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-2016	\$ 908,411.07
		\$ 3,326,635.07 ..."

143. De la transcripción que antecede se puede advertir que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admite expresamente que está pendiente de pago la cantidad de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos 07/100 M.N.)**, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, que sumada a los montos que fueron pagados y teniendo en cuenta la deducción a que hizo referencia el Municipio actor en su escrito de demanda, por la cantidad de \$300,704.93 (trescientos mil setecientos cuatro pesos 93/100 M.N.),³⁹

³⁹ Ver foja 13 del expediente.



coincide con la que, como se verá enseguida, 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", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

144. Por esta razón, esta Primera Sala puede comprobar que, efectivamente, **se actualiza una omisión** en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos 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**, en tanto que –posterior al informe de la tesorera– no hay constancia de que se haya efectuado dicho depósito.

145. En efecto, del mencionado acuerdo, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se conoce que durante el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, correspondía que se entregara al Municipio actor la cantidad de **\$12'091,124.00** (doce millones noventa y un mil ciento veinticuatro pesos 00/100 M.N.),⁴⁰ y que las parcialidades de agosto, septiembre y octubre se entregarían, como fecha límite, los días siete de septiembre, siete de octubre y cuatro de noviembre, respectivamente, según el calendario ahí contenido,⁴¹ 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

⁴⁰ Foja 60 del expediente.

⁴¹ Foja 64 del expediente.



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

..."

146. Lo anterior lleva a afirmar que 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 federales reclamados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

147. Por tanto, se ordena la entrega de los recursos que correspondan a ese mes, relativos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de acuerdo con la cantidad previamente determinada por el Ejecutivo Local.

148. En el mismo sentido, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado deberá 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.

149. Esto es acorde con la jurisprudencia P./J. 46/2004,⁴² de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE IN-

⁴² De 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



TEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", en la que el Tribunal Pleno determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

150. Similares consideraciones fueron sostenidas por el Tribunal Pleno, al resolver, en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la controversia constitucional 135/2016;⁴³ así como por esta Primera Sala de la Suprema Corte

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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».

⁴³ En cuanto al fondo, se aprobó por mayoría de seis votos, 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



de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales **184/2016**,⁴⁴ **162/2016**,⁴⁵ **245/2016**,⁴⁶ **235/2016**,⁴⁷ **192/2016**⁴⁸ y **118/2016**.⁴⁹

151. Análisis respecto al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016)

152. 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".

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, 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 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, 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 señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

⁴⁴ Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁵ Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁶ Resuelta en sesión de 2 de mayo de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁷ Resuelta en sesión de 20 de junio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁸ Resuelta en sesión de 4 de julio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁹ Resuelta en sesión de 15 de agosto de 2018, por unanimidad de votos.



153. Al respecto, el artículo 3, fracción XVI, del presupuesto⁵⁰ 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 subprevisiones, 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 presupuesto⁵¹ se explica que esos recursos para el desarrollo regional se destinarán para inversión en las entidades federativas y en los Municipios, de los cuales ellos serán responsables.

154. En ese sentido, debe insistirse en 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

⁵⁰ **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."

⁵¹ **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."



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.

155. 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. Además, 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 Inversión.

156. 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.⁵² 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 pres-

⁵² (Reformado, G.O. 3 de febrero de 2000)

"**Artículo 33.** Son atribuciones del Congreso:

"...



tación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

157. 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.⁵³

158. Respecto a dicho fondo, del citado oficio TES-VER/1846/2019, emitido por la tesorera local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende lo siguiente:

"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."

⁵³ (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;



"Por lo que hace a los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero 'A' 2016 (FORTAFIN A), se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes al mes de septiembre del año 2016, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
FORTAFIN "A" 2016	08-sep-2016	\$1'100,000.00
FORTAFIN "A" 2016	08-sep-2016	\$1'000,000.00
		\$2'100,000.00 ... ⁵⁴

159. De la transcripción se puede advertir que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admite expresamente que está pendiente de pago la cantidad de **\$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.)**, suma que coincide con el resultado de la resta del

"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."

⁵⁴ Foja 303 del expediente.



monto total que fue asignado en el convenio correspondiente,⁵⁵ que asciende a \$3'000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.) y con la cantidad que manifestó el Municipio actor haber percibido, consistente en \$900,000.00 (novecientos mil 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.

160. En torno a este fondo, similares consideraciones ha sostenido la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales 156/2017, 198/2016 y 202/2016.⁵⁶

161. 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,⁵⁷ esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

162. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, deberá realizar el pago a favor del Municipio actor, 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, de acuerdo con la cantidad de **\$3'326,635.07 (tres millones trescientos veintiséis mil seiscientos treinta y cinco pesos**

⁵⁵ Copia certificada del convenio que se encuentra agregada en las fojas 68 a 72 del expediente.

⁵⁶ Todas resueltas en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho.

⁵⁷ **"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."



07/100 M.N.), así como las aportaciones del Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), por la cantidad de **\$2'100,000.00 (dos millones cien mil 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.

163. 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 presente controversia constitucional por lo que hace a la autoridad demandada Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los actos impugnados.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos del último considerando 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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. El Ministro Luis María Aguilar Morales (ponente) votó en contra.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 ACAJATE 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ACAJATE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

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 ACAJATE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES FEDERALES RAMO GENERAL 23, POR EL CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN) Y DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES A LOS REMANENTES BURSÁTILES CORRESPONDIENTES AL DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VII. 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 PARTICIPACIONES FEDERALES RAMO GENERAL 23, POR EL CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN) Y DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES A LOS REMANENTES BURSÁTILES CORRESPONDIENTES AL DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES FEDERALES RAMO GENERAL 23, POR EL CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN) Y DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES A LOS REMANENTES BURSÁTILES CORRESPONDIENTES AL DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES 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 PARTICIPACIONES FEDERALES RAMO GENERAL 23, POR EL CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN) Y DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES A LOS REMANENTES BURSÁTILES CORRESPONDIENTES AL DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. 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 PARTICIPACIONES FEDERALES RAMO GENERAL 23, POR EL CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN) Y DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES A LOS REMANENTES BURSÁTILES CORRESPONDIENTES AL DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. 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 ACAJETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 235/2019. MUNICIPIO DE ACAJETE, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE 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:
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJAN-
DRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el diecinueve de junio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Magdalena Martínez Rivera, en su carácter de síndica y representante del Municipio de Acajete, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Secretaría de Finanzas 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 Gobierno de Veracruz.
- Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.

Tercero interesado:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



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 Acajete, Veracruz, por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular:

a. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) dos mil dieciséis por la cantidad de \$3´500,000.00 (tres millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.).

b. Recursos correspondientes a los remanentes bursátiles 2016 por un monto de \$210,048.74 (doscientos diez mil cuarenta y ocho pesos 74/100 M.N.).

Cantidades que manifiesta la parte actora, fueron entregadas al Estado de Veracruz por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2) La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retenciones indebidas de las participaciones federales, que le corresponden al Municipio, por concepto de **Ramo General 23**.

3) La omisión de las autoridades demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como lo dispuesto en el artículo sexto, párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que ha sido omisa en entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido los recursos que corresponden al Municipio actor.

4) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido los recursos que corresponden al Municipio actor.

Así como se les condene al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión.



SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

Desde el año dos mil dieciséis ha sido constante la retención de recursos de diversos Fondos que por ley le corresponde al Municipio de Acajete por parte del Gobierno del Estado de Veracruz; derivado de lo anterior, el Municipio actor ha realizado requerimientos y solicitudes a la Secretaría de Finanzas con el propósito de poder ser cubiertos los pagos correspondientes a:

a. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) dos mil dieciséis por la cantidad de \$3´500,000.00 (tres millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.).

b. Recursos correspondientes a los remanentes bursátiles 2016 por un monto de \$210,048.74 (doscientos diez mil cuarenta y ocho pesos 74/100 M.N.).

Sin embargo, desde hace meses ha omitido la entrega de los recursos federales que le corresponde al Municipio actor, aun cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó el pago al Gobierno del Estado de Veracruz.

Dicha omisión de pago, pone en riesgo el desarrollo social y económico del Municipio, pues impide el normal funcionamiento de la hacienda municipal, de tal suerte que se ha dejado de pagar la obra pública en diferentes zonas del Municipio, viéndose en la necesidad de promover el presente medio de defensa.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Afirma el Municipio actor que la autoridad demandada transgrede el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones federales, por lo que la omisión en la entrega de los recursos es ilegal, pues no existe disposición que permita o justifique la entrega incompleta al Municipio actor, lo que ocasiona un perjuicio económico e impacta en su autonomía, específicamente en la libertad de administración hacendaria de la que goza por norma constitucional, al afectarse su autosuficiencia económica y libre disposición de sus recursos.



Indica el promovente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en el artículo 115 constitucional, ha establecido un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendientes al fortalecimiento de su autonomía, las cuales son aplicables a las participaciones federales y el fondo que reclama.

Señala el promovente que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, prohíbe que los recursos anteriores estén afectados a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones establecidas en esa misma ley.

Argumenta que puede haber casos de excepción en los que resulte válida la retención de las participaciones federales siendo: i) el pago de obligaciones contraídas por el Municipio, previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro correspondiente; y ii) por voluntad expresa del Municipio de destinarlos a un determinado fin.

En ese sentido, el Municipio actor manifiesta que no se encuentra en ninguna de las hipótesis antes señaladas, por lo que considera ilegal la retención de las participaciones federales por concepto de Ramo General 23.

Argumenta el Municipio demandante que no existe alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que la autoridad estatal haya omitido la entrega de los fondos, pues no consta acuerdo o convenio que se comprometan los recursos que le corresponde al Municipio para el pago de las obligaciones. Por tanto, la omisión de pago por parte de la autoridad demandada es contra la propia voluntad de la hoy parte actora.

Indica el Municipio actor que, en virtud del artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el recurso en mención debe entregarse por los Estados íntegramente a sus Municipios, en términos de lo que establezcan las Legislaturas Locales, lo que, tratándose del Estado de Veracruz, será el cien por ciento.

De esa forma –sostiene el actor– al no existir autorización en norma general alguna para que la autoridad demandada lleve a cabo la retención ilegal de



los fondos federales que le corresponden al Municipio, se violan los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de recursos.

Aduce que, al ya haber transferido el Gobierno Federal los recursos a las ahora autoridades demandadas y éstas al estar impidiendo su disposición, se vulnera su autonomía financiera y se pone en riesgo el derecho humano al desarrollo social de sus habitantes.

Lo anterior detalla, en virtud de que el artículo 115, fracción IV, constitucional, establece la libre hacienda municipal a fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

Apunta el actor que la Federación, al transferir las participaciones federales a los Municipios, incluyendo el fondo objeto del presente asunto, debe garantizar a los Municipios su recepción puntual y efectiva pues, en caso contrario se privaría a los Municipios de ejercer sus obligaciones constitucionales.

Destaca el promovente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria de los Municipios, por lo que la Federación y los Estados no pueden imponer restricción alguna a su libre administración, además, existe una violación al principio de integridad de los recursos en virtud de que el Municipio no ha recibido de forma puntual, efectiva y completa sus recursos federales de fomento municipal, lo que evitó que dispusiera oportunamente de los mismos, vulnerando con ello su autonomía financiera.

Arguye la parte actora que de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, la intervención de la autoridad demandada respecto a los fondos de aportaciones federales que corresponden a los Municipios, es de simple mediación administrativa; es decir, su papel es de control y supervisión en el manejo de dichas aportaciones mas no de disposición, suspensión o retención.



Esgrime el demandante que, por ley, la intervención del Estado de Veracruz y de todas las autoridades demandadas, respecto de los fondos que legalmente corresponden a los Municipios, es de **simple mediación administrativa**, y que en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión de su manejo, pero nunca de disposición o retención, por lo que el Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos correspondientes al Ramo 23, y que al no ser entregada de forma puntual, se violenta el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

Menciona el promovente que el artículo 115, fracción IV, constitucional, contempla diversas garantías a favor de los Municipios, entre ellas, el principio de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, la cual asegura a estos últimos, a nivel constitucional, que tendrán asegurados los recursos necesarios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

Otro principio, es el de la libre administración de la hacienda municipal, que asegura la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar los recursos que disponen para satisfacer las necesidades públicas sin que haya injerencia de intereses ajenos.

Por último, el Municipio actor señala que el principio de los recursos económicos municipales asegura la percepción efectiva y puntal de los recursos constitucionalmente reconocidos y que obliga a las entidades federativas pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de los recursos federales a los Municipios.

Por lo anterior, considera que subsiste el derecho y la obligación legal del Municipio para reclamar el pago de las aportaciones federales no entregadas por el Gobierno del Estado de Veracruz, de ahí que, resulta la obligación de la demandada de realizar el pago de los montos omitidos, con los intereses respectivos al Municipio actor.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



QUINTO.—**Trámite de la controversia.** En proveído de veintiuno de junio de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 235/2019, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

Mediante diverso acuerdo de veintiuno de junio de dos mil diecinueve, el Ministro Instructor tuvo por presentada a la síndica del Municipio de Acajete, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave con la personalidad que ostenta, por recaer en ésta la representación legal del Ayuntamiento, admitió a trámite la demanda, tuvo como demandado únicamente al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, no así a las dependencias por considerar que son subordinadas a dicho poder; ordenó la emplazara con copia simple del escrito de cuenta y sus anexos para que formulara su contestación y lo requirió para que al dar contestación a la demanda, remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con la omisión impugnada, además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese. Finalmente no acordó de tener como tercera interesada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al no advertirse perjuicio o afectación que podría producirle la resolución que en el momento procesal llegare a dictarse.

SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Por escrito recibido el seis de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda señaló en síntesis, lo siguiente:

I. En el apartado que denominó oportunidad, refirió que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. Por cuanto hace a los antecedentes que refiere el Municipio actor respecto del retraso y omisión en la entrega de las cantidades correspondientes a las participaciones federales a 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 inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Afirmó que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios, previo a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

Indicó que la autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto de la retención u omisión de pago del recurso y/o fondo federal que presuntamente le corresponde en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la Legislación Local o Federal ha fenecido, por haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda, lo que se traduce en actos que devienen consentidos.

Señaló que los fondos de aportaciones federales son recursos de índole federal, es decir, ministrados por la Federación para apoyar a las entidades federativas y a los Municipios, sujetos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y demás leyes federales y locales aplicables, por lo que no están sometidos al régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las participaciones federales.

Argumentó que, al advertirse la diferencia entre participaciones federales y fondos de aportaciones federales, pues estas últimas son recursos netamente federales, que al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria, regulado por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el texto constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal, por lo que si la parte actora pretende ejercer un derecho impugnando la presunta omisión de pago respecto de un fondo federal, debió agotar la vía legal prevista para la solución del conflicto, o el principio de definitividad para impugnar tales actos en este medio de control constitucional y sujetarse además al plazo legal establecido en la ley reglamentaria tratándose de impugnaciones.



Estimó que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues no se advierten violaciones directas a la Constitución.

Asentó que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportaciones están regulados por las Leyes de Coordinación Fiscal Federal y/o disposiciones federales, y que las entidades y Municipios pueden ejercitar los medios de defensa con la finalidad de que los actos que consideren violatorios puedan ser revocados, modificados o nulificados, en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.

Sostuvo que el Municipio actor no aportó prueba fehaciente de que los recursos federales que reclama estuvieron, o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos, resulta un hecho notorio que el ente municipal carece de todo derecho para allegarse de recursos que evidentemente no serán ejercidos, por estar sujetos al principio de anualidad, por haber concluido el ejercicio fiscal dos mil dieciséis y haberse aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve.

Indicó que esta circunstancia actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el 45 del mismo ordenamiento, en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que dejen de surtir efectos jurídicos, en tanto, que las sentencias dictadas que se pronuncian en este medio de control constitucional no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.



Estableció que respecto de los recursos que derivan de los fondos federales y/o participaciones federales se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, mismo que ha concluido, en virtud de que el mismo se prevé en el presupuesto de egresos y el cual además está sujeto a una condición de anualidad en términos de los artículos 26, fracción I, inciso a), y 33, fracciones XXVII y XXVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y demás disposiciones legales y aplicables, en virtud de que del escrito de demanda no se advierte que tuvieron y/o tengan ultra-actividad para futuros ejercicios fiscales.

Esgrimió que de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la ley de ingresos y el Presupuesto de egresos de la Federación, rige el principio de anualidad, y que, en consecuencia, si la vigencia de éstos es anual y ésta concluyó, no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación y concluir aquella, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos, por lo que procede sobreseer.

Indicó que los actos que el Municipio actor pretende impugnar, se encuentran previstos en el presupuesto de egresos y condicionados al ejercicio fiscal dos mil dieciséis y ante la conclusión del mismo, es inconcuso que el Municipio promovente pretenda, ante la extemporaneidad de su demanda, allegarse de algo que está condicionado a un ejercicio fiscal y que forma parte de la integración de una administración municipal que ya concluyó.

Solicitó también que, en caso de condenar al pago al Poder Ejecutivo del Estado respecto de los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, al afectar con ello el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar, este Alto Tribunal fije al menos un plazo ra-



zonable a efecto de que el Gobierno de Veracruz pueda presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y cubrir los pagos.

Precisó que de la lectura del escrito de demanda del promovente, se desprende que al Municipio actor se le autorizaron recursos por concepto de Fondos Federales del Ramo General 23, en particular del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) y la bursatilización constituye un hecho notorio, pues los recursos autorizados para los Municipios se publican con la debida oportunidad en la Gaceta Oficial del Estado, por lo que la ley exime de su prueba de conformidad a la ley reglamentaria.

Afirmó que el Municipio promovente pretendió ajustar la oportunidad de la presentación de su demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión siendo que de la demanda se desprende que el Municipio actor realmente se encuentra señalando como acto reclamado una omisión derivada de un acto positivo.

Adujo que no es válido pretender sujetar el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional a la regla general que rige la impugnación de omisiones, toda vez que la misma no es aplicable cuando las omisiones que se impugnan derivan de un acto positivo que se hizo del conocimiento del actor y no se controvertió oportunamente.

Argumenta que en la especie, la aludida omisión referida por la parte actora resulta ser en realidad una consecuencia directa de la supuesta retención que el actor refiere de los recursos por parte del Gobierno de Veracruz.

Así, el acto positivo –a juicio del Poder Ejecutivo–, resulta ser la supuesta retención de los recursos según el dicho del actor, mientras que la consecuencia directa la constituye la omisión de hacer entrega de los recursos provenientes de los fondos federales y/o participaciones federales reclamadas y en ese tenor, la excepción a la regla que establece que cuando se trate de omisiones la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan ha quedado actualizada en el presente asunto en la medida que la omisión reclamada deriva de un acto positivo.



De esa forma –indica el Ejecutivo estatal–, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal a los que tiene derecho y el no haberlo hecho así, constituye la prescripción del derecho.

Aclaró que aun cuando la administración del Gobierno del Estado de Veracruz niegue, por no ser hechos propios, los actos que reclama el Municipio actor, ello no es obstáculo para que al tratarse de actos, al Municipio promovente le corresponda probarlos y ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, solicitó el Ejecutivo a este Tribunal Constitucional, el estudio oficioso de las causales de improcedencia previstas por el artículo 19, último párrafo, de la ley de la materia.

III. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que el único concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta inatendible, y que por tanto, 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, han quedado actualizadas las causales de improcedencia previstas en la ley reglamentaria que fueron expuestas en el apartado anterior.

SÉPTIMO.—Acuerdo de recepción de la contestación de demanda. En proveído de diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor a través de la Ministra suplente tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Ejecutivo de la entidad; designando autorizados y delegados y ofreciendo pruebas; de igual forma, instruyó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley hiciera la manifestación que a su representación corresponde, e igualmente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, señalando las nueve horas con treinta minutos del catorce de octubre de dos mil diecinueve, para tener verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, dejando a disposi-



ción del Municipio actor las copias de traslado correspondientes de los anexos presentados por la autoridad demandada.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotadas las etapas procesales, el catorce de octubre de dos mil diecinueve, 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, se hizo constar que las partes no formularon sus alegatos; poniéndose 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 siete de noviembre de dos mil diecinueve. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de doce de noviembre siguiente, dictado por el presidente de la Sala, quien ordenó registrar el 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 Pleno.

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,¹ esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

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 participaciones federales de Ramo General 23, por el concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento para la Inversión (FORTAFIN) para el año de dos mil dieciséis.
- La omisión de entrega de los recursos correspondientes a los remanentes bursátiles correspondientes al dos mil dieciséis.
- El pago de intereses derivado de la omisión de pago de los respectivos fondos.

De las constancias que corren agregadas en autos se desprende que los actos impugnados son ciertos, tal y como se expondrá en el apartado correspondiente de la presente ejecutoria.

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. 43/2003,² tratándose

¹ 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 ..."

² 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, «con número de registro digital: 183581», 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



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 5/2004,³ 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 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 20/2005,⁵ 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.

En la controversia constitucional 98/2011,⁷ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Mu-

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.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁴ Foja 28 de la sentencia.

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.



nicipal 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.

En la controversia constitucional 37/2012,⁹ 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.

En la controversia constitucional 67/2014,¹¹ 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.¹²

⁸ Foja 20 de la sentencia.

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.



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 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.¹⁴

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.¹⁵ 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 73/2015,¹⁶ 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

¹³ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

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.



que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,¹⁷ 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 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,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

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

¹⁷ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

¹⁸ Foja 45 de la sentencia.

¹⁹ Foja 51 de la sentencia.



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.

En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es **oportuno**, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al 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 para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; así como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

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.

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.

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; ..."



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.

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 María Magdalena Martínez Rivera, en su carácter de síndica única y representante legal, del Municipio de Acajete, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con la constancia de mayoría y validez, de siete de junio de dos mil diecisiete,²¹ expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

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,²² **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Acajete, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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.** Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de gobierno de

²¹ Fojas 30 del expediente principal.

²² " **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

" ...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento;

" ...



la entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, expedida a su favor por el ciudadano Cuitláhuac García Jiménez, gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.²³

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

"Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine. ..."

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado ..."

El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

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

"XXXII Representar legalmente al Gobierno del Estado y al Gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecre-

²³ Foja 150 del expediente principal.



taría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 22 Jurídica prevista en este Reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos."

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos **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 cuatro 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. 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. Finalmente, argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del referido numeral, por haber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual.

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.

La tercer causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,²⁴ 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 Acajete, 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.

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 DIREC-

²⁴ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"..."



TAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."²⁵

Por cuanto hace a la última causal de improcedencia, alegada por el Poder Ejecutivo de referencia en la que se aduce la actualización prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, esta Primera Sala estima que no se surte la misma, por lo siguiente:

El artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en estos juicios se pronuncia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. Este criterio se refleja en la tesis jurisprudencial número P./J. 54/2001, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.—La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicio-

²⁵ 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, «con número de registro digital: 1882010».



nal, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria".²⁶

En el caso, se argumenta que los fondos y recursos reclamados se encontraban sujetos al principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Federación de dos mil dieciséis, por lo que no pueden producirse efectos después de ese ejercicio.

Lo antes expuesto de ninguna manera materializa la causa de improcedencia invocada, ya que no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el incumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, no obstante el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más cuando el acto omisivo de falta de entrega reclamada, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

²⁶ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882, «con número de registro digital: 190021».



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 de 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,²⁷ 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,

²⁷ 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.



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."²⁸

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 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.²⁹

²⁸ Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

²⁹ 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:



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.³⁰

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,³¹ el cual consiste, básicamente, en que

"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, «con números de registro digital: 192331 y 192330,» respectivamente.

³⁰ 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, «con número de registro digital: 192327».

³¹ 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.



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 (ahora Ciudad de México), establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:³²

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

³² **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. ..."



cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³³

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 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.

³³ 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.³⁴

Pues bien, son **fundados** los motivos de invalidez.

Ante la negativa del Municipio actor, de que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, haya hecho entrega de las aportaciones federales (Ramo 23), por el concepto Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) de dos mil dieciséis, correspondía al demandado desvirtuarla a través de los medios de prueba que demostraran lo contrario.

En su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sobre la entrega de las aportaciones correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) 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 demostraba con las documentales que ofrecía con el escrito de contestación.

Ahora, de acuerdo a la prueba documental consistente en el oficio TES-VER/4022/2019 de veintiséis de julio de dos mil diecinueve, signado por la

³⁴ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).



tesorera de la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa por el cual, informó que respecto al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) dos mil dieciséis, se advertían registros pendientes de pago, estableciendo lo siguiente:

"... De lo anterior, se advierte en el SIAFEV³⁵ registros a favor del **Municipio de Acajete** por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero 'B' (FORTAFIN 'B') del ejercicio fiscal 2016, pendientes de pago por la cantidad de **\$3 500,000.00 (Tres millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.)**, registrados con fecha 25 de octubre de 2016, que a la fecha no han sido ministrados, como se detalla a continua (sic)"

CONCEPTO	FECHA	MONTO
118C1100360504. 16 APORTACIÓN FED DEL FONDO FORTAFIN B 2016 PARA: CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTO HIDRÁULICO EN LA CALLE EMILIANO ZAPATA EN LA LOCALIDAD DE ACOCOTA.	25-oct-16	\$ 242,000.00
118C1100360505. 16 APORTACIÓN FED DEL FONDO FORTAFIN B 2016 PARA: CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTO HIDRÁULICO EN LA LOCALIDAD DEL RODEO.	25-oct-16	\$ 1,736,000.00
118C1100360506. 16 APORTACIÓN FED DEL FONDO FORTAFIN B 2016 PARA: AMPLIACIÓN DE PAVIMENTO HIDRÁULICO EN LA CALLE ROSA BLANCA DE LA LOCALIDAD DE JOYA CHICA.	25-oct-16	\$ 1,522,000.00
		\$3,500,000.00

En consecuencia, no se desvirtuó la negativa del Municipio actor, en cuanto a que se le hubieren entregado las aportaciones correspondientes al Fondo

³⁵ 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.



para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) de dos mil dieciséis, como de los intereses generados por la falta de entrega.

Por otro lado, en el oficio que se citó anteriormente, y respecto a lo reclamado por el Municipio actor consistente en el pago derivado del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y pago número F-998, la tesorera de la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa manifestó lo siguiente:

"Respecto de los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable, Emisor, de Administración y pago No. F-998, se visualiza un registro pendiente de pago con fecha 1 de septiembre de 2016, en el SIAFEV al Municipio, por un monto de **\$210,148.74 (Doscientos diez mil ciento cuarenta y ocho pesos 74/100 M.N.)**, por concepto de remanentes bursátiles período febrero-julio 2016, detallado a continuación:"

CONCEPTO	FECHA	MONTO
REMANENTES BURSÁTILES 199 MPIO PARTICIPACIÓN CERTIFICACIÓN BURSÁTILES 2008 CLABES VRZCB08 VRZB08U A TRAVÉS FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR PAGO F/998 DEUTSCHE BANK MÉXICO SA PERÍODO FEBRERO-JULIO-2016	01-sep-16	\$ 210,048.74

Por tanto, respecto del Ramo General 23, Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis y el pago de remanente bursátil derivado del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y pago número F-998, 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.

En este orden de ideas, procede condenar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de las cantidades del Ramo 23 para el Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) de dos mil dieciséis y el pago de remanente bursátil derivado del Fideicomiso Irre-



vocable Emisor, de Administración y pago número F-998, con los respectivos intereses en términos del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe señalar, que de acuerdo con lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, se concluyó que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses, resultando aplicable 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."³⁶

OCTAVO.—**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 Acajete, de la misma entidad federativa, la cantidad correspondiente, del Ramo 23 por el concepto Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) de dos mil dieciséis.

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 el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN) de dos mil dieciséis, 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) Asimismo, 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 Acajete, de la misma entidad federativa, el pago de remanente bursátiles derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y pago número F-998.

³⁶ Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX. Junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



d) 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 remanente bursátil derivado del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y pago número F-998, calculados desde el día siguiente a la fecha en que correspondía la entrega en términos del calendario respectivo y aquella en que se efectúe.

e) 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.

En términos similares se resolvió también la controversia constitucional 250/2016 de esta Primera Sala.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del acto impugnado, en los términos y para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAUTLÁN DE CARVAJAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

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 COSAUTLÁN DE CARVAJAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO LE SON PROPIOS, AL CORRESPONDER EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN RECLAMADA AL PODER QUE REPRESENTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAUTLÁN DE CARVAJAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ACTOS OMISIVOS NO ESTÁN SUJETOS AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAUTLÁN DE CARVAJAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE 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 COSAUTLÁN DE CARVAJAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE RECLAMEN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COSAUTLÁN DE CARVAJAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

IX. 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS-MDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE COSAUTLÁN DE CARVAJAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS-MDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE COSAUTLÁN DE CARVAJAL, 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 [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE COSAUTLÁN DE CARVAJAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 151/2019. MUNICIPIO DE COSAUTLÁN DE CARVAJAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE 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 Y PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 151/2019, promovida por el Municipio de Cosautlán de Carvajal, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alicia Valdivia



Vargas y Rogelio Bonilla Herrera, en su carácter de presidenta municipal y síndico del Ayuntamiento de Cosautlán de Carvajal, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en representación del citado Municipio, contra los siguientes actos:

"d) Actos reclamados:

"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 Cosautlán de Carvajal, Veracruz, por el concepto de del (sic) Ramo 33, en lo particular al **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), \$5'227,457.00 (cinco millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional)**. 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 33, en lo particular al **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), \$5'227,457.00 (cinco millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional)**. Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"3. Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como lo dispuesto en el número 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 33, en lo particular al **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), \$5'227,457.00 (cinco millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacio-**



nal). Que le corresponden al Municipio de Cosautlán de Carvajal, Veracruz de Ignacio de la Llave, que represento, no obstante que hace meses éstas le fueron transferidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"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 33, al **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), \$5'227,457.00 (cinco millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional)**, por el concepto de aportaciones provenientes del fondo del FISMDF que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave omitió depositar al Municipio de Cosautlán de Carvajal, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016."

2. Tales actos fueron atribuidos al gobernador, a la Secretaría de Finanzas, al director general de Contabilidad Gubernamental, así como al director de Cuenta Pública, ambos de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

3. SEGUNDO.—**Antecedentes.** En el escrito de demanda, el Municipio actor señaló que:

a) En el decreto del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de noviembre de 2015, en su artículo 3 y sus diversas fracciones y anexos, correspondientes a los rubros mencionados, se autorizaron los recursos en las asignaciones previstas.

b) Desde hace meses el Municipio ha hecho requerimientos y solicitudes a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz, con el propósito de que pagaran las cantidades correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF, por la cantidad de \$5'227,457.00 (cinco millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional); sin embargo,



en las oficinas administrativas nunca se le ha dado una respuesta clara y el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve se les informó que el pago de dichos montos estaba retenido debido a que existían indicaciones a esa dependencia para que suspendiera su entrega hasta nueva orden.

c) Desde hace más de dos años se omitió realizar la entrega de los recursos federales que les corresponden al Ayuntamientos que representan, lo cual pone en riesgo el desarrollo social y económico del Municipio.

d) La omisión referida está poniendo en peligro el derecho humano al desarrollo social a que tienen derecho los habitantes de Cosautlán de Carvajal, Veracruz; asimismo, está impidiendo el normal funcionamiento de la hacienda municipal, con el riesgo de paralizar las obras públicas municipales.

4. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora expone, fundamentalmente, lo siguiente:

a) Las autoridades demandadas, al retener indebidamente los fondos federales correspondientes al concepto del Ramo 33, 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 los recursos económicos que le corresponden.

b) De los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Federal; 2o.-A, 6o., y 9o. 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 están sujetas a un régimen de libre administración y su disposición será acorde a las leyes, lo que, en la especie, no ocurre y agravia al Municipio.

c) 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 Cosautlán de Carvajal en el que se comprometan los recursos que se reclaman, por lo que existe violación



a los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos.

d) El artículo 115, fracción IV, de la Constitución General contempla el principio de libre administración para establecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos para satisfacer sus necesidades en los términos que fijen las leyes.

e) Existe violación al principio de integridad de los recursos, en virtud de que el Municipio no ha recibido el recurso de forma puntual y efectiva.

f) 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."

g) La intervención del Estado de Veracruz y de las autoridades demandadas, respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden a los Municipios, es de simple mediación administrativa, 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 al Ramo 33.

h) La omisión reclamada, además, violenta los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución General, pues transgrede el sistema de coordinación fiscal y la autonomía municipal.

i) El Municipio tampoco se ubica en las dos excepciones para que se efectúe la retención del fondo, tocante la primera de ellas, a las obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas



Locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, la segunda, referente a las compensaciones que deban efectuarse a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o descuentos originados del incumplimiento de las metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones.

5. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** El Municipio actor expone que se contravienen los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **151/2019**; asimismo, ordenó turnarla al Ministro Luis María Aguilar Morales, como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

7. Posteriormente, mediante proveído de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro Luis María Aguilar Morales, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, admitió a trámite la demanda y, entre otras cuestiones, tuvo como demandado en este procedimiento constitucional únicamente al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mas no así a la Secretaría de Finanzas, al director general de Contabilidad Gubernamental, ni al director de Cuenta Pública de la mencionada secretaría, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por tratarse de dependencias subordinadas a dicho poder.

8. Además, requirió al poder demandado para que, al rendir su contestación, enviaran a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; determinó no tener como tercero interesado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que expresaran lo que a su representación correspondiera.

9. SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Por escrito depositado el veintinueve de mayo de dos mil dieci-



nueve en la Oficina de Correos de México y recibido el once de junio siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó la demanda, respecto de la cual, manifestó lo siguiente:

- En cuanto a los hechos, por lo que hace a la omisión y retraso en la entrega de los recursos, no los afirma ni los niega, al no ser propios de la actual administración que inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

- Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional (**definitividad**), toda vez que los recursos que reclama el Municipio actor son federales, por lo que, al emanar del sistema de coordinación fiscal y regularse por las leyes de coordinación fiscal, ante alguna omisión de pago, los Municipios tienen la posibilidad de hacer valer los medios de defensa previstos en tales ordenamientos.

- Se actualiza lo dispuesto en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 45 del mismo ordenamiento, toda vez que **han cesado los efectos** del acto que se impugna, pues corresponde al ejercicio fiscal dos mil dieciséis y, al haberse aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, resulta inconcuso que el promovente de la controversia pretenda allegarse de recursos que evidentemente no serán ejercidos. Además, destaca que, en caso de condenar a la parte demandada, se afectaría el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar, por lo que el titular del Ejecutivo podría incurrir en alguna responsabilidad administrativa, por lo que al momento de dictarse el fallo, en su caso, se fije un plazo razonable para dar cumplimiento a la ejecutoria.

- El Municipio pretende ejercer un derecho de forma extemporánea, ya que el plazo para reclamar lo que pretende, transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda.

- El Municipio actor tenía conocimiento de las fechas y calendario de entregas de recursos del ejercicio fiscal 2016, por lo que, al no haberlos recibido



pasados cinco días de su recepción por parte del Estado, debió ejercer la acción correspondiente para exigirlos.

- Los conceptos de invalidez del Municipio actor son inatendibles, al actualizarse las causas de improcedencia que hizo valer, sumado a que en caso de que exista algún derecho a favor del Municipio actor, éste únicamente será de aquellas cantidades que efectivamente no le hayan sido entregadas.

10. SÉPTIMO.—**Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

11. 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 mismo 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 los habían formulado; por último, se puso el expediente en estado de resolución.

12. NOVENO.—**Avocamiento.** En atención con la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de presidencia de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, se envió el presente asunto a esta Primera Sala para su resolución, y en acuerdo de diecinueve de noviembre siguiente, ésta realizó el acuerdo de avocamiento correspondiente y se determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.**

13. 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.**

14. Del análisis integral de la demanda, se advierte que los actos concretos y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor, son:

- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo 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**; y,

- El **pago de intereses** que se hubieren generado por la falta de entrega oportuna del citado fondo.

15. 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. 98/2009,¹ emitida por el

¹ De texto: "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 emanan 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



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."

TERCERO.—**Oportunidad.**

16. A continuación, se determinará si la controversia fue promovida en tiempo:

17. 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:

18. Al resolver la controversia constitucional 3/97,² 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—.

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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital: 166985».

² 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.



19. Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99,³ de rubro: "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 OMISIONES."

20. Por otra parte, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,⁴ 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.

21. De esto 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.

22. La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003,⁵ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE

³ De texto: "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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, «con número de registro digital: 193445».

⁴ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos.

⁵ De 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



DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

23. 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.

24. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009,⁶ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."

25. 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,

omisión subsista.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

⁶ De 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 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 sobre 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." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, «con número de registro digital: 166988».



entonces, resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

26. 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.

27. 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, puesto que se encuentra íntimamente relacionada 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.

28. Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010,⁷ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN

⁷ De texto: "Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, «con número de registro digital: 163194».



ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."

29. 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.

30. Lo anterior es acorde con la tesis número P./J. 43/2003,⁸ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

31. En el caso, se impugna la omisión total por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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.**

32. Conforme a lo expuesto, se estima que no se actualiza el motivo de improcedencia planteado por la parte demandada, respecto de la extemporaneidad de la controversia, toda vez que, de forma preliminar, no se puede ad-

⁸ De 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581».



vertir la existencia de alguna entrega parcial u otro acto positivo; por tanto, la presentación de la demanda es oportuna.

CUARTO.—**Legitimación activa.**

33. 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."

34. 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."

35. 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; además, que 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.

36. En el caso, como se determinó en el auto de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, dictado por el Ministro instructor, la demanda de controversia constitucional se tiene por presentada únicamente respecto del síndico del Municipio de Cosautlán de Carvajal, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Rogelio Bonilla Herrera, quien acreditó su personalidad con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que lo acredita como síndico propietario, expedida por el Consejo Municipal de Cosautlán de Carvajal del organismo público local electoral del Estado,⁹ así como de un extracto de la Gaceta Oficial de la entidad de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, en la que fue publicada la "Lista de nombres de quienes resultaron electos en la elección de Ayuntamientos conforme a las constancias de mayoría relativa y de asignación expedidas por el organismo público electoral del Estado de Veracruz".¹⁰

37. Por tanto, 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,¹¹ se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario, para promover en nombre del Municipio actor, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Ley Fundamental.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.**

38. A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la

⁹ Foja 44 del cuaderno principal.

¹⁰ Foja 46 del cuaderno principal.

¹¹ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico: ...
"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."



acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda:

39. En el auto de admisión de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

40. Así, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz dio contestación a la demanda por conducto de Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el uno de diciembre de dos mil dieciocho por el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹²

41. Ahora bien, los artículos 42 y 50 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 8, fracción X, 9, fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del citado Estado; y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de la mencionada entidad, disponen:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

" ...

¹² Foja 183 del expediente en que se actúa.



"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno."

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

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

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



42. De los artículos transcritos se advierte que el titular del Poder Ejecutivo podrá designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución General; que dicho poder contará con una Secretaría de Gobierno, que contará con las facultades que le confiera la legislación aplicable, entre ellas, representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia jurisdiccional de carácter federal en los juicios en que sea parte y de cualquier naturaleza.

43. Por tanto, esta Primera Sala estima que Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave en la presente controversia, el cual tiene legitimación pasiva por ser a quien se le atribuyen los actos impugnados.

SEXTO.—Causas de improcedencia.

44. I. En principio, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que es improcedente la controversia, porque **no se surte alguna excepción al principio de definitividad**, en virtud que el actor tuvo a su alcance los medios idóneos, ya sea pactados en los convenios de coordinación fiscal y estatal, así como en lo previsto en el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad para combatir los actos que le ocasionaban el agravio, por lo que, a su juicio, la controversia es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

45. La causa de improcedencia es **infundada**, en virtud de que si bien el artículo 19, fracción VI,¹³ de la ley reglamentaria establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiere sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, lo cierto es que dicho supuesto no se actualiza en el caso, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho, en tanto que el principio de definitividad en la controversia constitucional sólo opera cuando en las legislaciones locales se

¹³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando **no se haya agotado la vía** legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



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.

46. Por ende, si en el presente asunto el Municipio actor adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Primera Sala no puede tener por actualizada la causal de improcedencia invocada por la demandada.

47. Sustenta esta conclusión el criterio contenido en la tesis P./J. 136/2001,¹⁴ 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."

48. II. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado aduce que la demanda es extemporánea, porque el Municipio actor conocía del calendario de entrega de las aportaciones federales, al ser dados a conocer en la Gaceta Oficial del Estado; máxime que el plazo para reclamar lo que pretende transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda.

¹⁴ De 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." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».



49. Este argumento también es **infundado**, pues 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.

50. 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 la obligación legal.

51. **III.** En diverso aspecto, en cuanto al argumento tocante a que los actos impugnados no son propios de la actual administración, ya que ésta inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho (con posterioridad a las omisiones demandadas), debe señalarse que tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder Ejecutivo de forma abstracta y no a su actual titular, como persona física.

52. Consecuentemente, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por tanto, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo del Estado, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

53. **IV.** Por otra parte, por lo que hace a la cesación de efectos planteada por el poder demandado, si bien es cierto que este caso versa sobre las aportaciones federales que se destinaron para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, tal circunstancia no implica que la controversia quede sin materia por cesación de efectos, pues la pretensión final del promovente es que se le paguen los recursos que, a su juicio, le fueron reducidos indebidamente. En este sentido, la controversia constitucional es un medio apto para tutelar los derechos del Municipio, a pesar de haber concluido el ejercicio fiscal.



54. No se desconoce que en diversos precedentes –que no son aplicables a este caso–, como en la controversia constitucional 6/2015,¹⁵ la Segunda Sala decretó el sobreseimiento de una controversia promovida en contra del presupuesto de egresos del Estado de Veracruz en el que se acusó una incorrecta aplicación de la fórmula para determinar los montos de las participaciones federales del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal (FISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), en virtud de que este tipo de instrumentos se encuentra sujeto al principio de anualidad, por lo que, transcurrido el periodo de su vigencia, necesariamente deja de existir.

55. Sin embargo, a diferencia de ese supuesto, en el que se impugnaba el presupuesto de egresos y la ley de ingresos –las cuales sí son normas de vigencia anual–, en la presente controversia se cuestiona un acto del Ejecutivo que, se estima, no se rige por el principio de anualidad.

56. Además, en este caso, los recursos ya se encontraban en poder del Estado, pues le fueron entregados por la Federación para que, a su vez, los transfiriera al Municipio en las fechas calendarizadas, por lo que se considera que, de resultar fundada la controversia, sí sería posible restituir al promovente en sus derechos presupuestarios, mediante el dictado de una resolución de condena.

57. En adición a lo anterior, el Tribunal Pleno ha sostenido, al resolver la controversia constitucional 5/2004 –y si bien se centró en analizar la entrega tardía de recursos, resulta aplicable a este caso–, que "las normas o actos reclamados pueden tener efectos materiales que incidan en el entorno material o el patrimonio de todas o algunas de las partes en litigio y entonces la cesación de efectos no se produce hasta que dicho entorno material y patrimonial vuelve al estado en que se encontraba antes del acto que los afectó o cuando se haya reparado el daño que hubieran sufrido".

¹⁵ Controversia constitucional 6/2015, fallada el 9 de marzo de 2016, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos y Pérez Dayán.



58. Ahora bien, el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ por regla general, establece que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal. No obstante, esta Suprema Corte ha sostenido que esa regla admite excepciones, por ejemplo, ha permitido que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la presentación de la demanda, cuando exista una suspensión de los actos reclamados.¹⁷

59. Bajo este orden de ideas, la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal ha optado, para proteger la autonomía de los Municipios, por maximizar el acceso a la justicia y evitar cerrar las puertas de la controversia constitucional por el transcurso del tiempo, cuando se ha preservado la materia del juicio y la controversia permite reparar la afectación.

60. En este sentido, esta Suprema Corte ha ordenado al Estado, en los casos que proceda, el pago de los recursos que fueron indebidamente retenidos y, además, de los intereses y accesorios a que haya lugar.

61. Por tanto, se considera que la pretensión del Municipio actor, de resultar fundada, puede ser reparada mediante la controversia constitucional, aun cuando el ejercicio fiscal haya terminado.

62. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.**

¹⁶ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

¹⁷ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ EXCEPCIONALMENTE PUEDE SURTIR EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA". **Registro 175116**. [J]; Novena Época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1377, P./J. 71/2006.



63. Ahora bien, para analizar la cuestión planteada, se retoman 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

64. 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.

65. 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

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, los cuales han sido reiterados en diversos casos.

¹⁹ De texto: "El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal;



de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DE-RECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

66. 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

b) el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, 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 necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de 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, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan 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) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, 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 construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXII. noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».



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.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 en 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 su utilización, 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

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 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 2000, páginas 515 y 514, «con números de registro digital: 192331 y 192330», 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, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

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



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), de la Constitución General 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 debitoria está obligado a pagar intereses.²⁴

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.". «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo 2005, página 814, con número de registro digital: 179065».

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 aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda



67. La **Ley de Coordinación Fiscal**, en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²⁵

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.

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 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.

"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."



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 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.²⁶

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.²⁷

68. 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.

69. La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

70. 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.

²⁶ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

²⁷ De igual manera, este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.



tes 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.

71. 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.

72. 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.²⁸

73. 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.

74. No pasa inadvertido que, en torno al fondo de que se trata, no se establece una regla expresa en cuanto a la rapidez en la entrega de los recursos; sin embargo, 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.

75. De esta manera, resulta que **tanto las participaciones como las aportaciones federales** que corresponden a los Municipios, en términos del Siste-

²⁸ 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.



ma de Coordinación Fiscal, deben ser entregadas de manera inmediata a través de las entidades federativas.²⁹

76. Aunado a ello, debe señalarse³⁰ 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.³¹

77. 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, el actor 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. De ahí que 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 con respecto a 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.

78. Cabe señalar que, aun cuando las participaciones como las aportaciones conforman una parte del gasto federalizado, existe diferencia entre ambos conceptos.

²⁹ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), de rubro: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES.". «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 620, con número de registro digital: 2003921».

³⁰ Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 135/2016.

³¹ Ver 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, «con número de registro digital: 193446».



79. 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

80. 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.³²

81. Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

82. 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.

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

³² Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.



- 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.

83. 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).

84. 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.

85. 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:

86. De acuerdo con lo precisado en los considerandos relativos a la precisión de la litis y a la oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor 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 y sus intereses.

87. De las constancias que obran en autos se advierte que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/2229/2019, de veintinueve de abril de dos mil dieci-



nueve,³³ respondió la solicitud de información hecha por la Secretaría de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/2157/04/2019, exponiendo lo siguiente:

"En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio:

Concepto	Fecha de pago	Monto
FIDEICOMISO FAIS (F977)	02-feb-16	\$ 1'337,895.80
FIDEICOMISO FAIS (F977)	03-mar-16	\$ 1'337,895.80
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-abr-16	\$ 1'337,895.80
FIDEICOMISO FAIS (F977)	08-jun-16	\$ 1'337,895.80
FIDEICOMISO FAIS (F977)	30-jun-16	\$ 1'337,895.80
FIDEICOMISO FAIS (F977)	01-jul-16	\$ 1'337,895.80
FIDEICOMISO FAIS (F977)	31-ago-16	\$ 1'337,895.80

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre 2016, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha de pago	Monto
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	\$ 1'337,895.80
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	\$ 1'337,895.80
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	\$ 1'337,895.80

..."

88. De la transcripción que antecede, se puede advertir que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz

³³ Este oficio y sus anexos se encuentran agregados en las fojas 184 a 193 del expediente de controversia constitucional.



admite expresamente que está pendiente de pago la cantidad de \$4'013,687.40 (cuatro millones trece mil seiscientos ochenta y siete 40/100 M.N.), por los meses de agosto, septiembre y octubre.

89. Sin embargo, 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", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se advierte que al Municipio actor le correspondería por el fondo referido, la cantidad de \$17'424,866.00 (diecisiete millones cuatrocientos veinticuatro mil ochocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.).

90. Y que el monto indicado, de conformidad con el calendario de fechas de pago publicado en el mencionado acuerdo, debía cubrirse en diez meses, de enero a octubre, que serían enterados de los meses de febrero a noviembre de dos mil dieciséis, como se aprecia a continuación:

"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

..."



91. De modo que, al no haber demostrado pago alguno de esos meses, esta Primera Sala puede comprobar que, efectivamente, **se actualiza una omisión** en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

92. Lo anterior lleva a afirmar que 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 federales reclamados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

93. Por tanto, se condena a la autoridad demandada a que entregue los recursos que correspondan a los meses de agosto, septiembre y octubre, relativos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por un monto de \$4'013,687.40 (cuatro millones trece mil seiscientos ochenta y siete 40/100 M.N.), por concepto de suerte principal, una vez que se realicen las aportaciones correspondiente a esos meses, al Fideicomiso FAIS (F977), por la cantidad de 1'213,773.6,³⁴ debiendo entregar al Municipio la constancia relativa.

94. Y, además de la cantidad pendiente de pago a la que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado deberá 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.

95. Esto es acorde con la jurisprudencia P./J. 46/2004,³⁵ de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTE-

³⁴ Así, si la cantidad total es de \$17'424,866.00 (diecisiete millones cuatrocientos veinticuatro mil ochocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.), dividida en diez mensualidades, cada una corresponde a \$1'742,486.60 (un millón setecientos cuarenta y dos mil cuatrocientos ochenta y seis 60/100, M.N.), esta cantidad multiplicada por tres meses que se adeudan, resulta en un total, como suerte principal de \$5'227,459.80 (cinco millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos cincuenta y nueve 80/100 M.N.), sin embargo, conforme a las constancias allegadas por la propia parte actora (fojas 67 a 72 del cuaderno en que se actúa), se informó al Municipio que a cada aportación mensual, se realizaría una deducción de \$404,591.20 (cuatrocientos cuatro mil, quinientos noventa y un pesos 20/100 M.N.), por concepto del Fideicomiso FAIS (F977).

³⁵ De 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



GRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", en la que el Tribunal Pleno determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

96. Similares consideraciones fueron sostenidas por el Tribunal Pleno, al resolver, en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la controversia constitucional 135/2016;³⁶ así como por esta Primera Sala de la Suprema Corte

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. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».

³⁶ "En cuanto al fondo, se aprobó por mayoría de seis votos, 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 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.



de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales **184/2016**,³⁷ **162/2016**,³⁸ **245/2016**,³⁹ **235/2016**,⁴⁰ **192/2016**,⁴¹ y **118/2016**⁴²

OCTAVO.—Efectos

97. 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 esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

"Se aprobó por unanimidad de once votos, 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, 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."

³⁷ Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

³⁸ Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

³⁹ Resuelta en sesión de 2 de mayo de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁰ Resuelta en sesión de 20 de junio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴¹ Resuelta en sesión de 4 de julio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴² Resuelta en sesión de 15 de agosto de 2018, por unanimidad de votos.

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."



98. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, deberá realizar el pago a favor del Municipio actor, 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, de la cantidad de \$5'227,459.80 (cinco millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos cincuenta y nueve 80/100 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.

99. Los intereses de referencia deberán calcularse a partir del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta el día en que sean efectivamente pagados.

100. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los actos impugnados.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos del último considerando 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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). En contra el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO LE SON PROPIOS, AL CORRESPONDER EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN RECLAMADA AL PODER QUE REPRESENTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

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 COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ACTOS OMISIVOS NO ESTÁN SUJETOS AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNI-



CIPIOS, 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 COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

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 APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO FORTAFIN-A 2016, DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO FORTAFIN-B 2016 Y DEL FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL 2016 (PRODERE), CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO FORTAFIN-A 2016, DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO FORTAFIN-B 2016 Y DEL FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL 2016 (PRODERE), CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE COTAXTLA, 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 SIGUIEN-



TE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO FORTAFIN-A 2016, DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO FORTAFIN-B 2016 Y DEL FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL 2016 (PRODERE), CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 172/2019. MUNICIPIO DE COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LETICIA GUZMÁN MIRANDA. COLABORÓ: CLAYDE A. SALDÍVAR A.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**.

Vistos; y,
Resultando:

1. PRIMERO.—Por escrito recibido el treinta de abril de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, David Muñoz Rivera y Luisa Graciela Morales Pulido, en su carácter de presidente y síndica del Municipio de Cotaxtla, Estado de Veracruz, promovieron controversia constitucional en representación del Municipio, en la que demandaron la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitido por la autoridad que a continuación se señala:

"1. II Nombre y domicilio de los demandados.



"b) Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ..."

"IV) Actos reclamados

"1) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya (sic) emitido para la realización de la indebida retención de las aportaciones y/o participaciones federales que le corresponden al Municipio (sic) de Cotaxtla, Veracruz, por el concepto de Ramo General 23 y 33, en lo particular del:

"a. Del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de \$4,293,115.20 (cuatro millones doscientos noventa y tres mil ciento quince pesos 20/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto y septiembre y octubre de 2016.

"b. Del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$2,100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al Convenio para el Otorgamiento de Subsidios para la Transferencia de los Recursos Federales con cargo al presente fondo.

"c. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-B-2016 por un monto de \$1,050,000.00 (Un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al Convenio para el Otorgamiento de Subsidios para la Transferencia de los Recursos Federales con cargo al presente fondo.

"d. Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE) por la cantidad de \$3,000.000.00 (sic) (tres millones pesos cero centavos M.N.).

"e. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016; del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN-A-2016 y FORTAFIN-B-2016; y Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional



(PRODERE), antes señalados. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dichas aportaciones omitidas.

"Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, 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 indebida de las aportaciones y/o participaciones federales, que le corresponden al Municipio que representamos por concepto de Ramo General 23 y 33, y en la particular del:

"a. FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de \$4,293,115.20 (cuatro millones doscientos noventa y tres mil ciento quince pesos 20/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto y septiembre y octubre de 2016.

"b. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$2,100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al Convenio para el Otorgamiento de Subsidios para la Transferencia de los Recursos Federales con cargo al presente fondo.

"c. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-8-2016 por un monto de \$1,050,000.00 (Un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al Convenio para el Otorgamiento de Subsidios para la Transferencia de los Recursos Federales con cargo al presente fondo.

"d. Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE) por la cantidad de \$3,000,000.00 (sic) (tres millones pesos cero centavos M.N.).

"e. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016; del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN-A-2016 y FORTAFIN-B-2016; y Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional



(PRODERE), antes señalados. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dichas aportaciones omitidas.

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

"3) Se reclama la omisión de las autoridades (sic) aquí señaladas como demandas (sic) 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 33, y en lo particular del:

"a. Del FISDMF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de \$4,293,115.20 (cuatro millones doscientos noventa y tres mil ciento quince pesos 20/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto y septiembre y octubre de 2016.

"b. Del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$2,100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al Convenio para el Otorgamiento de Subsidios para la Transferencia de los Recursos Federales con cargo al presente fondo.

"c. Del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-B-2016 por un monto de \$1,050,000.00 (Un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al Convenio para el Otorgamiento de Subsidios para la Transferencia de los Recursos Federales con cargo al presente fondo.

"d. Del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE) por la cantidad de \$3,000.000.00 (sic) (tres millones pesos cero centavos M.N.).

"e. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISDMF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016; del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FOR-



TIN-A-2016 y FORTAFIN-B-2016; y Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), antes señalados. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dichas aportaciones omitidas.

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

"4) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas (sic) de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las aportaciones y/o participaciones federales, que corresponden al Municipio que represente, provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 23 y 33, y en lo particular del:

"a. FIS MDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de \$4,293,115.20 (cuatro millones doscientos noventa y tres mil ciento quince pesos 20/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto y septiembre y octubre de 2016.

"b. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación : FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$2,100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al Convenio para el Otorgamiento de Subsidios para la Transferencia de los Recursos Federales con cargo al presente fondo.

"c. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-8-2016 por un monto de \$1,050,000.00 (Un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al Convenio para el Otorgamiento de Subsidios para la Transferencia de los Recursos Federales con cargo al presente fondo.

"d. Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE) por la cantidad de \$3,000.000.00 (sic) (tres millones pesos cero centavos M.N.).

"e. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FIS MDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal)



del año 2016; del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTIN-A-2016 y FORTAFIN-B-2016; y Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), antes señalados. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dichas aportaciones omitidas.

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

2. SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

– El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad 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 para el Estado de Veracruz, para el ejercicio de 2016*", en cuya página 19, se asigna al Municipio un monto de \$14'310,384.00 (catorce millones trescientos diez mil trescientos ochenta y cuatro pesos 80/100 M.N.), el cual sería entregado mensualmente los primeros diez meses, por lo que por los meses de agosto, septiembre y octubre el Gobierno del Estado debió depositar la cantidad de \$1'431,038.40 (un millón cuatrocientos treinta y un mil treinta y ocho pesos 40/100 M.N.), dando un total \$4'293,115.20 (cuatro millones doscientos noventa y tres mil quinientos quince pesos 20/100 M.N.), sin que se hayan realizado los pagos correspondientes, pese a los requerimientos realizados.

– El Municipio suscribió dos convenios de coordinación para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transferencia en el ejercicio de los recursos federales con cargo al "*Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A 2016 (FORTAFIN-A 2016)*" y "*Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-B 2016 (FORTAFIN-B-2016)*", con el Gobierno del Estado de Veracruz. Por cuanto hace al primer fondo se autorizó al Municipio un monto de \$3'000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.) para la ejecución de proyectos. Sin embargo, a la fecha, el Gobierno del Estado ha sido omiso en entregar la cantidad de \$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.). Respecto al segundo fondo, se autorizó al Municipio un monto de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 M.N.), para la ejecución



de proyectos. Sin embargo, a la fecha, el Gobierno del Estado ha sido omiso en entregar la cantidad de \$1'050,000.00 (un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).

– En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil quince, se publicó una aportación a favor del Municipio del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional-2015 (PRODERE) por la cantidad de \$3'000,000.00 (tres millones 00/100 M.N.), recursos que serían utilizados para la rehabilitación de la infraestructura vial del Municipio; sin embargo, no se ha pagado el monto correspondiente.

– Por lo que, no obstante que se han realizado diversos requerimientos al Gobierno del Estado de Veracruz con el objeto de que deje de omitir el pago de las participaciones y aportaciones federales, ello no ha acontecido, haciendo un adeudo total de \$10'443,115.20 (diez millones cuatrocientos cuarenta y tres mil quinientos quince pesos 20/100 M.N.), por concepto de: FIS MDF-2016 \$4'293,115.20 (cuatro millones doscientos noventa y tres mil quinientos quince pesos 20/100 M.N.), FORTAFIN-A 2016 \$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), FORTAFIN-B 2016 \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 M.N.) y PRODERE \$3'000,000.00 (tres millones 00/100 M.N.).

3. TERCERO.—El concepto de invalidez que hace valer el actor es, en síntesis, el siguiente:

– La autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales señalados, viola los principios de integridad de los recursos, reserva de fuentes ingresos y ejercicio directo, así como de libertad hacendaria municipal, contenidos en el artículo 115, fracción IV, Constitucional, siendo aplicable la tesis aislada 1a. CXI/2010: "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.". «con número de registro digital: 163468»

– El artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que los recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de las obligaciones contraídas o por compensaciones, en los términos de las con-



diciones establecidos en el propio ordenamiento federal; sin embargo, tales hipótesis no se actualizan en el presente caso. No existe por parte del Municipio alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que la autoridad estatal omita le entrega de los fondos; tampoco existe algún convenio o acuerdo celebrado entre el Municipio y el Gobierno Local en el que se comprometan los recursos que le corresponden de los fondos para el pago de las obligaciones.

– Cuando la Federación transmite los recursos a los Municipios, por conducto del Estado, éste debe garantizar su recepción puntual y efectiva, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos, implica que deben tener plena certeza sobre los recursos con los que disponen; en caso contrario, se les estaría privando de los apoyos necesarios para hacer frente a sus obligaciones constitucionales.

– Aunado a ello, la entrega extemporánea de los recursos genera intereses, de acuerdo con la tesis jurisprudencial P./J. 46/2004: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

4. CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 14, 16, 17, 20, 40, 41, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—Por auto de tres de mayo de dos mil diecinueve, 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 172/2019 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Luis María Aguilar Morales.

6. Mediante proveído de tres de mayo siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda teniendo por presentada únicamente a la síndica del Municipio, por corresponderle la representación legal del ente; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado, al que ordenó emplazar para que formulara su contestación; y mandó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.



7. SEXTO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señaló lo siguiente:

a) Causas de improcedencia

– Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haberse presentado extemporáneamente la demanda, pues el plazo para impugnar transcurrió de manera excesiva, siendo que el Municipio tenía conocimiento de las fechas y/o calendarios de entrega de los recursos, por lo que deben considerarse como actos consentidos. Aunado a esto, en el caso, se está en presencia de actos positivos consistentes en una supuesta retención, por lo que no se actualiza la regla para la impugnación de omisiones.

– Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ante la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues los fondos de las aportaciones federales encuentran protección en los medios de defensa regulados en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal, aunado a que, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria, no implican una violación directa e inmediata a la Constitución Federal.

– Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 45 de dicho ordenamiento, por haber cesado los efectos de los actos impugnados, ya que se tratan de recursos comprendidos en el presupuesto de egresos de un ejercicio fiscal concluido, regido por el principio de anualidad presupuestal y sin que la sentencia pueda tener efectos retroactivos, salvo en materia penal.

b) Refutación de argumentos de invalidez

– Se aclara que los actos impugnados no son propios de la actual administración.



– En caso de que asista razón al Municipio actor, sólo se pagarán las cantidades que no le hayan sido transferidas, de conformidad con las documentales que han sido presentadas en la contestación de demanda, de donde se advierte un desglose de los pagos realizados.

8. SÉPTIMO.—La Fiscalía General de la República no formuló opinión en el presente asunto, ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal realizó manifestación alguna.

9. OCTAVO.—Sustanciado el procedimiento, 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, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

10. NOVENO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente al Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

CONSIDERANDO:

11. 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 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 tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al no impugnarse normas de carácter general.

12. SEGUNDO.—**Fijación de los actos impugnados.** Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de



conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I,¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y la tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2009, 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."²

13. De la lectura integral de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas por las partes como pruebas, se advierte que el Municipio actor impugna:

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), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, cuyo monto asciende a \$4'293,115.20 (cuatro millones doscientos noventa y tres mil quinientos quince pesos 20/100 M.N.), de conformidad con el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y

¹ "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."

² "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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)



de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2016", publicado en la página 19 del ejemplar de la Gaceta Oficial de la entidad, tomo CXCVIII, número extraordinario 042, del viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

b) La omisión de entregar los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN-A 2016), por la cantidad de 2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), para la aplicación de las obras "rehabilitación de unidad deportiva" y "construcción de guarniciones, banquetas y pavimento con concreto hidráulico en calle Cedro entre avenida Francisco Javier Mina e Ignacio Allende, localidad Mata Tejón, 'La Chicharra'", de conformidad con el oficio DGIP/794/2016, de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, por el que la Secretaría de Finanzas y Planeación informa al actor que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la entrega de dichos recursos (fojas 92 y 93 del expediente).

c) La omisión de entregar los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN-B 2016), por la cantidad de \$1'050,000.00 (un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), para la construcción de pavimento hidráulico en camino "Sombrerete", foja 291 del expediente.

d) La omisión de entregar los recursos del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), por la cantidad de \$3'000,000.00 (tres millones 00/100 M.N.), para la rehabilitación de infraestructura vial en el Municipio, "construcción de pavimento asfáltico en calle de acceso principal a la localidad 'Sombrerete'" y "construcción de pavimento con concreto hidráulico en calle Melchor Ocampo entre calle Parejas y calle Hidalgo, en la cabecera municipal", de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil quince, publicado en la página 22, Tercera Sección del Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXXV, número 3, del miércoles tres de diciembre de dos mil catorce, fojas 103 y 104 del expediente.

e) El pago de los intereses generados con motivo de la entrega extemporánea de los anteriores recursos.



14. Por lo tanto, sólo serán materia de análisis en esta controversia dichos actos, así como, en su caso, el pago de intereses con motivo de aquéllos, respecto de los recursos federales a que se ha hecho mención.

15. TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación, procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

16. En el caso, como se precisó, el Municipio actor impugna la omisión total y absoluta en la entrega de los recursos que le corresponden por concepto de: a) 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; b) Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN-A 2016); c) Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN-B 2016); y d) Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE) correspondiente al ejercicio fiscal dos mil quince.

17. Por lo anterior, debe estimarse que la presentación de la demanda es oportuna, en virtud de que se trata de actos de carácter omisivo, respecto de los cuales, conforme al criterio de este Alto Tribunal, el plazo para inconformarse es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada.³

18. En consecuencia, se declara infundada la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada, consistente en la extemporaneidad de la demanda, pues los actos negativos, 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 se actúe. 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.

³ Tesis P./J. 43/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, registro 183581, página 1296.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."



19. Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualice día a día, permitiendo, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

20. En consecuencia, debe concluirse que, tratándose de omisiones la oportunidad para su impugnación se actualiza de momento a momento mientras tales omisiones subsistan.

21. CUARTO.—**Legitimación activa.** Enseguida se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

22. Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia⁴, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

23. En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Luisa Graciela Morales Pulido, en su carácter de síndica, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal de Cotaxtla, dependiente del Instituto Electoral Veracruzano, en la que consta que fue electa para ocupar dicho cargo (foja 35 del expediente) y del acta de sesión solemne de instalación del Ayuntamiento y toma de protesta de los ediles, celebrada el treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete (fojas 39 a 41 del expediente).

⁴ "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."



24. De acuerdo con el artículo 37, fracción I⁵, de la Ley Número 9, Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

25. Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

26. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la autoridad demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

27. Conforme a los artículos 10, fracción II⁶, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

28. En el presente caso, es autoridad demandada el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, y compareció a juicio en su representación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento expedido a su favor el uno de diciembre de dos mil dieciocho, por el Gobernador de la entidad (foja 271 del expediente).

⁵ **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."

⁶ **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;"



29. De conformidad con el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz⁷, el titular de dicha dependencia tiene la facultad de representar legalmente al Gobernador ante cualquier instancia jurisdiccional.

30. De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como de quien comparece en su representación.

31. No es obstáculo a lo anterior, que la autoridad demandada arguya que los actos impugnados no le son propios, dado que la actual administración inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho; en virtud de que, de resultar fundado el presente medio de control constitucional, la obligación de satisfacer las pretensiones del actor recae en el Poder demandado de forma abstracta, sin importar las personas físicas que ocupen un cargo en determinado momento; en consecuencia, se declara infundada la causal de improcedencia relativa a que los actos reclamados no son propios de la administración en turno.

32. SEXTO.—**Causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento.** Se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hicieron valer las partes, o bien, que esta Sala advierta de oficio.

33. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz considera que la controversia constitucional es improcedente, en términos de la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ante la falta de agotamiento de la vía

⁷ **Artículo 15.** El titular de la Secretaría tendrá las facultades siguientes ...

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



legalmente prevista para la solución del conflicto, pues los fondos de las aportaciones federales encuentran protección en los medios de defensa regulados en los artículos 5o. y 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal, aunado a que, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria, no implican una violación directa e inmediata a la Constitución Federal.

34. Conforme al criterio del Tribunal Pleno⁸, es infundada dicha causal, pues la obligación de agotar medios ordinarios de defensa 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.

35. Luego, si en la presente demanda se alega la vulneración a los principios de integridad de los recursos, reserva de fuentes ingresos y ejercicio directo, así como de libertad hacendaria municipal, contenidos en el artículo 115, fracción IV, Constitucional, es claro que el Municipio no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para la promoción del presente medio de control constitucional.

36. Finalmente, es infundado que se actualice la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 45 de dicho ordenamiento, por haber cesado los efectos de los actos impugnados, ya que se trata de recursos comprendidos en el presupuesto de egresos de un ejercicio fiscal concluido, regido por el principio de anualidad presupuestal y sin que la sentencia pueda tener efectos retroactivos, salvo en materia penal.

37. Lo anterior es así, en virtud de que, como quedó precisado, en la presente controversia se impugna la omisión total y absoluta en la entrega de diver-

⁸ Tesis P./J. 136/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

"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."



sos recursos que el Municipio estima le corresponden, por lo que atendiendo a la naturaleza de los actos impugnados no podría válidamente afirmarse que han cesado en sus efectos, dado que, sin prejuzgar sobre las pretensiones que se demandan, para efectos de la procedencia, debe entenderse que el no actuar de la autoridad estatal se actualiza día a día mientras subsista su inactividad.

38. Al no advertirse la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos de los examinados, procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

39. SÉPTIMO.—**Estudio.** Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos, etcétera.

40. Además, el párrafo segundo de la referida fracción establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o subsidios, los recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal, mientras su párrafo último subraya que estos recursos deben ser ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

41. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que encomienda en forma exclusiva a los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que la Constitución Federal ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

42. En otras palabras, la Constitución no solamente ha otorgado una serie de competencias a los Municipios, sino ha garantizado también que gocen de los recursos necesarios para ejercer tales atribuciones. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo



115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, puesto que la facultad constitucional para programar y aprobar el presupuesto de egresos presupone que deben tener plena certeza sobre los recursos de que disponen.

43. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, sin mayores consecuencias, estarían privándolos de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones, lo que no encontraría asidero constitucional en el esquema previsto en el citado artículo 115.

44. No es óbice a lo anterior que las aportaciones, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria municipal, pues ambas son recursos que ingresan a la hacienda municipal. En efecto, el hecho de que la partida presupuestal correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales respecto de los cuales la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios no implica que las entidades federativas puedan incurrir en omisiones o retrasos, habiéndose determinado las cantidades que aquéllos recibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas.

45. Luego, una vez definidos los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el principio de integridad de los recursos económicos municipales. En este sentido, no se cumple realmente con la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos últimos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, esto es, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido una retención indebida.

46. Precisado lo anterior, por cuestión de claridad, se analizará de manera separada cada uno de los conceptos reclamados.

47. Análisis de la omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). El artículo 32, párrafo se-



gundo,⁹ de la Ley de Coordinación Fiscal establece que este 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 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.

48. Asimismo, el artículo 35, párrafo último,¹⁰ del citado ordenamiento, establece que 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 las entidades.

49. Ahora, de las constancias de autos, se advierte que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/2953/2019, de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, dio respuesta a la solicitud de la directora general jurídica de la Secretaría General de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/2543/05/2019, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

50. Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones

⁹ "Artículo 32. ...

"Este 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 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."

¹⁰ "Artículo 35. ...

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hace constar el pago de las mismas, contenida en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$1'097,040.39	02-feb-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$1'097,040.39	03-mar-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$1'097,040.39	29-abr-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$1'097,040.39	08-jun-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$1'097,040.39	30-jun-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$1'097,040.39	01-jul-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$1'097,040.39	31-ago-16

"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:

CONCEPTO	FECHA	MONTO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	20-ago-16	\$1'097,040.39
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	\$1'097,040.39
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	\$1'097,040.39

\$3'291,125.17 (sic)"

51. De la transcripción anterior, puede advertirse que, tal como lo reconoce expresamente la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, están pendientes de pago, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente.

52. Por ello, se concluye que la actuación de la autoridad demandada genera una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales,



con motivo de que los fondos federales reclamados no han sido entregados al Municipio actor, generando una vulneración en su ámbito competencial.

53. Ahora, es de advertirse que el reconocimiento que la autoridad demandada hace de la cantidad adeudada al Municipio, discrepa de la que éste le atribuye, pues mientras el Poder Ejecutivo dice adeudar \$1'097,040.39 (un millón noventa y siete mil cuarenta pesos 39/100 M.N.) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis –lo que da un total de \$3'291,121.17 (tres millones doscientos noventa y un mil ciento veintinueve pesos 17/100 M.N.)–; la parte actora demanda un total de \$4'293,115.20 (cuatro millones doscientos noventa y tres mil ciento quince pesos 20/100 M.N), esto es, \$1'431,038.40 (un millón cuatrocientos treinta y un mil treinta y ocho pesos 40/100 M.N) por cada uno de los citados meses.

54. Al respecto, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz indicó lo siguiente:

"Cabe destacar que las ministraciones establecidas en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz y 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, presentan una diferencia en los montos en ellos establecidos, toda vez que, mediante Decreto No. 250 de fecha 11 de abril de 2014 el Congreso local le otorga a los Municipios la autorización para que contraten uno o varios créditos o empréstitos, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (BANOBRAS) correspondientes al '**Programa BANOBRAS FAIS (Esquema financiero multianual que permite la anticipación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), para apoyar el desarrollo de infraestructura social en las zonas con mayor grado de marginación**' mismo que les fue descontando de Fondo hasta cubrir el total del crédito en mención, derivado de lo anterior, durante las ministraciones del ejercicio fiscal 2016, aun se descontaban directamente por la Federación dichas aportaciones, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que fueron cubiertos en tiempo y forma a BANOBRAS directamente por parte de la SHCP.



Para acreditar lo anterior, se anexa copia simple del oficio No. DELVER/230000/2018/167 emitido por la Delegación Estatal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (BANOBRA) Delegación Veracruz, mediante el cual informan la liquidación total del crédito otorgado al **Municipio de Cotaxtla, Veracruz**. De igual manera, se anexan las copias de las constancias del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal 2016, recursos a los que tenía derecho el Municipio actor, debidamente certificado, mediante el cual se notificó las aportaciones correspondientes a los meses reclamados."

55. Con apoyo en la lógica de la tesis P./J. 81/99¹¹, esta Primera Sala entiende que con motivo de los elementos de convicción ofrecidos por la autoridad demandada a que se refiere la transcripción anterior, correspondía a la actora la carga probatoria para desvirtuarlas y al no haber sido así, deben tenerse como efectivamente adeudadas las cantidades indicadas por la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz en su oficio TES-VER/2953/2019.

56. Máxime que, en todo caso, el Municipio actor, a partir de tales documentales, tuvo la oportunidad de ampliar su demanda, en términos de lo previsto en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos, o bien, manifestar lo que a su interés convenga.

57. Además, de las propias documentales que el Municipio actor acompañó a su demanda, específicamente, de los oficios SSE/1370/2016, SSE/1542/2016 y SSE/1748/2016, se obtiene que la Secretaría de Finanzas y Planeación del

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

"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."



Estado informó al Municipio la deducción por concepto "*FIDEICOMISO FAIS (F977)*", por la cantidad de \$333,997.61 (trescientos treinta y tres mil novecientos noventa y siete pesos 61/100 M.N.), sobre el monto de \$1'431,038.00 (un millón cuatrocientos treinta y un mil treinta y ocho pesos 00/100 M.N) correspondiente a las aportaciones del FISMDF de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

58. Así, si de las cantidades de \$1'431,038.00 (un millón cuatrocientos treinta y un mil treinta y ocho pesos 00/100 M.N) que el Municipio demanda por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, se resta, respectivamente, la cantidad de \$333,997.61 (trescientos treinta y tres mil novecientos noventa y siete pesos 61/100 M.N.), correspondientes a las deducciones que indica la autoridad demandada, se obtiene un total de \$1'097,040.39 (un millón noventa y siete mil cuarenta pesos 39/100 M.N.) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; cifra que es coincidente con el adeudo reconocido por el Poder Ejecutivo Estatal.

59. Por todo lo anterior, se concluye que están pendientes de pago, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, la cantidad de \$3'291,121.17 (tres millones doscientos noventa y un mil ciento veintiún pesos 17/100 M.N.), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente.

60. Cabe destacar que, en la tesis de jurisprudencia **P./J. 46/2004**, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea 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."¹²

61. Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.



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", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF":

Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 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

62. Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

63. Análisis de la omisión de entregar los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero. Es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión se trata de subsidios federales controlados directamente por la Secretaría de Hacienda y



Crédito Público (SHCP), a partir de lo dispuesto en el presupuesto de egresos correspondiente.

64. Ello, pues, conforme al artículo 2, fracción LIII,¹³ 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 a los Municipios, para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

65. Además, en términos del artículo 79, párrafo primero,¹⁴ de la mencionada ley, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el Presupuesto de Egresos, determinará la forma y términos en que deberán invertirse los Subsidios que otorgue a los Municipios.

66. No obstante lo anterior, es criterio de la Sala que el principio de integridad de los recursos municipales, previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal para las participaciones federales, puede hacerse extensivo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión, pues si bien es cierto que éste está constituido por Subsidios federales, también lo es que se trata de recursos asignados por la Federación a los Municipios, aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente¹⁵. Asimismo, bajo esta perspectiva, es criterio¹⁶ la aplicación analógica del

¹³ **Artículo 2.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

"LIII. Subsidios: las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o Municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general."

¹⁴ "Artículo 79. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con base en el Presupuesto de Egresos y sujetándose en lo conducente a los artículos 74 a 78 de esta Ley, determinará la forma y términos en que deberán invertirse los Subsidios que otorgue a las entidades federativas, a los Municipios y, en su caso, a los sectores social y privado."

¹⁵ Así se desprende del párrafo 96 de la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 177/2016, fallada en sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

¹⁶ Así se desprende de los efectos de la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 202/2016, fallada el veinte de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), José



artículo 6, párrafo segundo,¹⁷ de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece que el Estado cuenta con cinco días, a partir de aquel en que reciba las participaciones federales, para ministrarlas a los Municipios, pues tal lapso es razonable para que también los Estados hagan las transferencias correspondientes al fondo que se analiza y que, una vez transcurrido el mismo sin haberse ministrado los fondos, deberá considerarse procedente el pago de los intereses correspondientes.

67. Establecido lo anterior, en el caso, se considera que ha sido transgredida la autonomía del Municipio actor, en relación con el principio de integridad de los recursos, por los motivos que se exponen enseguida:

A (FORTAFIN-A 2016)

68. El Municipio impugna la omisión de entregar las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN-A 2016), por la cantidad de 2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), para la aplicación de las obras "rehabilitación de unidad deportiva" y "construcción de guarniciones, banquetas y pavimento con concreto hidráulico en calle Cedro entre avenida Francisco Javier Mina e Ignacio Allende, localidad Mata Tejón, 'La Chicharra'", de conformidad con el oficio DGIP/794/2016, de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, por el que la Secretaría de Finanzas y Planeación informa al actor que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la entrega de dichos recursos.

69. Al respecto, en el multicitado oficio TES-VER/2953/2019, de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz indicó lo siguiente:

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.

¹⁷ "Artículo 6. ...

"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."



"Por lo que hace a los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero 'A' 2016 (FORTAFIN A), se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes al mes de septiembre del año 2016, que a continuación se detallan:

CONCEPTO	FECHA	MONTO
118C1100360337.16 APORTACIÓN FEDERAL DEL FONDO FORTAFIN A 2016 PARA: REHABILITACIÓN DE UNIDAD DEPORTIVA EN EL Municipio DE COAXTLA	07-sep-16	\$100,00.00
118C1100360338.16 'APORTACIÓN FEDERAL DEL FONDO FORTAFIN A 2016 PARA: CONSTRUCCIÓN DE CUARNICIONES BANQUETAS Y PAVIMENTO CON CONCRETO HIDRÁULICO EN CALLE CEDRO ANTRE AVENIDA FRANCISCO JAVIER MINA E IGNACIO ALLENDE LOCALIDAD MATA TEJÓN'	07-sep-16	\$2'000,000.00
		\$2'100,000.00"

70. De la transcripción anterior, puede advertirse que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz reconoce como pendiente de pago, por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero FORTAFIN-A 2016, la cantidad de \$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.).

71. Por lo que, con independencia de si el Municipio actor cumplió con las precisiones a que se refiere el oficio DGIP/794/2016¹⁸, de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, por el que se informa sobre los requisitos indispensables para que los recursos citados puedan ser transferidos, lo cierto es que, el demandado reconoce como ciertos los actos reclamados, siendo que, en todo caso, le correspondía desvirtuar la pretensión del actor.

72. 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.

¹⁸ Fojas 92 y 93 del expediente.



B (FORTAFIN-A 2016)

73. Por lo que hace a dicho fondo, se impugna la omisión de entregar las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN-B 2016), por la cantidad de \$1'050,000.00 (un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), para la construcción de pavimento hidráulico en camino "Sombrerete".

74. Al respecto, en el multicitado oficio TES-VER/2953/2019, de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz indicó lo siguiente:

Por lo que hace a los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero 'B' 2016 (FORTAFIN B), se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes al mes de octubre del año 2016, que a continuación se detallan:

CONCEPTO	FECHA	MONTO
118C1100360528.16 APORTACIÓN FED DEL FONDO FORTAFIN B 2016 PARA: CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTO HIDRÁULICO EN CAMINO SOMBRERETE.	25-OCT-16	\$1'050,000.00

75. De la transcripción anterior, puede advertirse que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, se allana a la solicitud de la actora, al reconocer que están pendientes de pago, por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero FORTAFIN-B 2016, la cantidad de \$1'050,000.00 (un millón cincuenta mil 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.

76. **Análisis de la omisión de entregar los recursos del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE).** En la lógica de lo resuelto en el análisis anterior, el Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), se prevé en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil quince, publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles tres de diciembre de dos mil catorce.



77. Al respecto, el Municipio actor reclama la cantidad de \$3'000,000.00 (tres millones 00/100 M.N.), para la rehabilitación de infraestructura vial en el Municipio, "construcción de pavimento asfáltico en calle de acceso principal a la localidad 'Sombrerete'" y "construcción de pavimento con concreto hidráulico en calle Melchor Ocampo entre calle Parejas y calle Hidalgo, en la cabecera municipal".

78. En contraposición, en el oficio TES-VER/2953/2019, de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz indica lo siguiente:

"En relación con los recursos de los Proyectos de Desarrollo Regional correspondiente al ejercicio fiscal 2016, me permito informarle que mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio lectivo, no se determinó ninguna asignación presupuestal al Municipio actor, motivo por el cual no existe ningún compromiso de pago.

"En ese tenor, de los \$136'400,000.00 (ciento treinta y seis millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.) destinados para 21 Municipios del Estado de Veracruz, únicamente 3 cumplieron en tiempo y forma con el registro y atención de observaciones, siendo estos Huatusco, Tomatlán y Xalapa, de los cuales esta Secretaría de Finanzas y Planeación suscribió con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Municipios antes mencionados los convenios de coordinación para la transferencia de los recursos. Para acreditar lo anterior, se remiten los estados de cuenta bancaria específica aperturada para la recepción y ministración de los recursos de los Proyectos de Desarrollo Regional del ejercicio fiscal 2016, contenidas en 10 fojas, debidamente certificadas.

"De lo anterior, del Municipio de Cotaxtla no existe evidencia de la asignación presupuestal y convenio suscrito, ni recurso radicado por la Federación a su favor."

79. No obstante lo anterior, se advierte que la autoridad demandada no aporta prueba alguna para demostrar que se ministraron los recursos que se le reclaman, pues su defensa se encamina a señalar que no existen recursos a



favor del Municipio por concepto del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis; sin embargo, en el caso, el actor demanda la entrega de la cantidad de \$3'000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.), para la rehabilitación de infraestructura vial en el Municipio, "construcción de pavimento asfáltico en calle de acceso principal a la localidad 'Sombrerete'" y "construcción de pavimento con concreto hidráulico en calle Melchor Ocampo entre calle Parejas y calle Hidalgo, en la cabecera municipal", contenida en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil quince, en los términos siguientes:

ANEXO 20.5 AMPLIACIONES PARA PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL

REHABILITACIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL MUNICIPIO DE COTAXTLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	3,000,000
---	-----------

80. Así se desprende de las propias documentales que acompañó a su escrito de demanda, de las cuales es posible advertir a fojas 102 a 104 del expediente, que el actor reclama los recursos del fondo en cuestión correspondientes a dos mil quince, los cuales, conforme a los "*Lineamientos de operación de los Proyectos de Desarrollo Regional*"¹⁹, publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de enero de dos mil quince, la entidad federativa debió transferir en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a la recepción de los mismos.

81. En consecuencia, esta Primera Sala estima que las manifestaciones y constancias remitidas por la autoridad demandada no permiten desvirtuar la omisión atribuida y, en consecuencia, se debe condenar al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos señalados, así como a los intereses generados con motivo de la entrega tardía, por vulneración a su autonomía municipal.

¹⁹ **12.** En el supuesto de que la instancia ejecutora sea un Municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, la entidad federativa deberá transferirle únicamente de la cuenta bancaria aperturada para tal efecto, en términos del párrafo anterior, los recursos que correspondan, en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a la recepción de los mismos; para lo cual la instancia ejecutora deberá abrir una cuenta bancaria, informando de ello a la entidad federativa, con las características mencionadas en el numeral anterior. En aquellos casos en que la entidad federativa sea la instancia ejecutora, los pagos relacionados directamente con la ejecución de la obra deberán realizarse de la cuenta bancaria aperturada para la recepción de los recursos del fondo.



82. 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 Federal,²⁰ esta Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

83. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá pagar al Municipio actor los recursos que se indican, más los intereses que resulten, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones:

a) Por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, la cantidad de \$3'291,121.17 (tres millones doscientos noventa y un mil ciento veintiún pesos 17/100 M.N.), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", que se especificó en el estudio de fondo y hasta la fecha en que hizo entrega de los recursos.

b) Por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN-A 2016), la cantidad de 2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.), así como a los intereses generados con motivo de la entrega tardía.

c) Por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN-B 2016), por la cantidad de \$1'050,000.00 (un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), así como a los intereses generados con motivo de la entrega tardía.

²⁰ **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."



d) Por concepto del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRO-DERE) que se prevé en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil quince, la cantidad de \$3'000,000.00 (tres millones 00/100 M.N.).

Respecto de los incisos b) y c) anteriores, 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 disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Por lo que hace al inciso d), el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de los mismos por parte de la entidad federativa, en términos de los "Lineamientos de Operación de los Proyectos de Desarrollo Regional", publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de enero de dos mil quince.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.— Se declara la invalidez de los actos impugnados al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en los términos del considerando séptimo de esta ejecutoria y para los efectos precisados en el apartado octavo de la misma.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos 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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales (Ponente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 ESPINAL 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

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 ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE DEDUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS AL MUNICIPIO DE ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VII. 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 PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS AL MUNICIPIO DE ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS AL MUNICIPIO DE ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES 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 PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO



FEDERAL (FIS MDF) Y DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS AL MUNICIPIO DE ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. OMISIÓN DE PAGO DE 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 PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES 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 PARTICIPACIONES FEDERALES DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS AL MUNICIPIO DE ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIII. 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 ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIV. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO 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 INCÓ-



LUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ESPINAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 264/2019. MUNICIPIO DE ESPINAL, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE 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: 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 veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado. Por escrito presentado el quince de julio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Seguro Grayeb y León Humberto Pérez Candanedo, en su carácter de síndica municipal y presidente municipal del Municipio de Espinal, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, respectivamente, promovieron controversia constitucional en la que solicitaron la invalidez de los actos emitidos por la autoridad siguiente:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

El Municipio actor señaló, bajo protesta de decir verdad, que desconocía la existencia de **terceros interesados**.



Actos cuya invalidez se demanda:

"1) Del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Espinal, Veracruz, por el concepto de Ramo General 23 y 33, y en lo particular a:

"• Omisión en la entrega de las aportaciones del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) del año 2016, por el total de \$10'386,382.00 (diez millones trescientos ochenta y seis mil trescientos ochenta y dos pesos 00/100 M.N.).

"• Omisión en la entrega de las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos: Regiones Terrestres, por un monto de \$715,833.30 (setecientos quince mil ochocientos treinta y tres pesos 30/100 M.N.), de los cuales \$105,503.00 corresponden al mes de diciembre de 2015 y la diferencia al ejercicio fiscal de 2016.

"• La ilegal e indebida retención de los recursos correspondientes a remanentes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago número F/998, en el que se constituyó un fideicomiso en el que mi representado funge como fideicomitente municipal por un monto de \$254,155.38 (doscientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 38/100 M.N.).

"Se reclama también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del año 2016 y del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos: Regiones Terrestres 2015 y 2016 y de los remanentes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago número F/998, pago que deberá hacer a mi representado, hasta que se realice el pago total de dichas aportaciones y participaciones.

"2) Se reclama del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave la omisión en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto, párrafo segun-



do, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que ha sido omiso en entregar las aportaciones y participaciones federales que le corresponden al Municipio de Espinal por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular a:

"• Omisión en la entrega de las aportaciones del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) del año 2016, por el total de \$10'386,382.00 (diez millones trescientos ochenta y seis mil trescientos ochenta y dos pesos 00/100 M.N.).

"• Omisión en la entrega de las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos: Regiones Terrestres, por un monto de \$715,833.30 (setecientos quince mil ochocientos treinta y tres pesos 30/100 M.N.), de los cuales \$105,503.00 (ciento cinco mil quinientos tres pesos 99/100 M.N.) corresponden al mes de diciembre de 2015 y la diferencia al ejercicio fiscal de 2016.

"• La ilegal e indebida retención de los recursos correspondientes a remanentes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago número F/998, en el que se constituyó un fideicomiso en el que mi representado funge como fideicomitente municipal por un monto de \$254,155.38 (doscientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 38/100 M.N.).

"3) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 23 y 33, y en lo particular a:

"• Omisión en la entrega de las aportaciones del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) del año 2016, por el total de \$10'386,382.00 (diez millones trescientos ochenta y seis mil trescientos ochenta y dos pesos 00/100 M.N.).

"• Omisión en la entrega de las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos: Regiones Terrestres, por un



monto de \$715,833.30 (setecientos quince mil ochocientos treinta y tres pesos 30/100 M.N.), de los cuales \$105,503.00 (ciento cinco mil quinientos tres pesos 00/100 M. N.) corresponden al mes de diciembre de 2015 y la diferencia al ejercicio fiscal de 2016.

"• La ilegal e indebida retención de los recursos correspondientes a remanentes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago número F/998, en el que se constituyó un fideicomiso en el que mi representado funge como fideicomitente municipal por un monto de \$254,155.38 (doscientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 38/100 M.N.).

"Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y en el caso de los recursos correspondientes al Fideicomiso F/998, le fueron transferidos por la institución bancaria fiduciaria; sin embargo, al día de la presentación de la demanda, hay omisión por parte del Gobierno de Veracruz de Ignacio de la Llave de entregar tales recursos al Municipio actor.

"Así como también se le condene al pago de intereses a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones vigentes al momento en que se dicte la resolución respectiva, por el retraso injustificado de entregarlas a mi representada."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

• El Municipio de Espinal, conforme a lo previsto en los artículos 3o. y 68 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, 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 el artículo 115, primer párrafo y fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Que en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de diciembre del año 1967, se publicó la Ley de Coordinación Fiscal.



- El 2 de enero de 1979, la Federación y el Estado de Veracruz celebraron Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos, con lo cual, el Estado adquiriría el compromiso de no mantener vigente, ni crear impuestos estatales o municipales que contravinieran los límites señalados en las diversas leyes de carácter federal y la Federación adquirió la obligación de beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de las participaciones que les corresponden, por lo que refirió tener derecho a recibir participaciones federales por medio de la entidad, en los términos establecidos por el artículo 115, fracción IV, inciso c).

- Refirió que el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave dispone que las participaciones federales serán cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado.

- Refirió que, contrario a lo dispuesto por los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las bases, montos y plazos a que se sujetarán las participaciones federales, si bien el Gobierno del Estado de Veracruz recibió de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de manera oportuna las aportaciones federales de manera puntal y conforme al calendario que ésta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación, omitió entregarle las participaciones federales demandadas, con sus respectivos intereses.

- Por cuanto hace a las **aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que aquéllas se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidad con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

- 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), para el ejercicio de 2016", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 29 de enero de 2016, establecía



que al Municipio actor le correspondía la cantidad de \$34'621,271.00 (treinta y cuatro millones seiscientos veintiún mil doscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.), el cual sería entregado en forma mensual los primeros diez meses del año. Sin embargo, el Gobierno del Estado ha sido omiso en entregar las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre que hacen un total de \$10'386,382.00 (diez millones trescientos ochenta y seis mil trescientos ochenta y dos pesos 00/100 M.N.), aun cuando se realizaron las gestiones necesarias ante el secretario de Finanzas y Planeación tanto por la administración pasada como por la actual, atentando así contra el patrimonio del Municipio.

- Lo anterior se corrobora con los oficios SSE/1370/2016, SSE/1542/2016 y SSE/1748/2016, signados por Jorge Jaramillo Méndez, subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, mediante los cuales se informó el monto que le correspondía al Municipio por cada uno de los meses antes referidos sin que a la fecha hayan sido depositados.

- Por cuanto hace al **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos** y en términos del artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, debe precisarse que dicho fondo se integra con los impuestos que se causan por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos y cuyo destino debe destinarse a la inversión en infraestructura para resarcir las afectaciones al entorno social y ecológico causados por tal actividad que corresponden según el caso a la entidad y al Municipio.

- El impuesto citado se ubica en el supuesto del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal que excluye dicha contribución de la recaudación federal participable y, por consiguiente, del Fondo General de Participaciones.

- Al respecto, según datos reportados por el gobierno de la entidad en la cuenta pública de dos mil dieciséis, las aportaciones asignadas al Municipio actor por ese concepto fueron por \$1'127,513.00 (un millón ciento veintisiete mil quinientos trece pesos 00/100 M.N.), de los cuales sólo se recibieron \$306,785.70 (trescientos seis mil setecientos ochenta y cinco pesos 70/100 M.N.). Por lo que ha sido omiso en entregar las aportaciones correspondientes a los meses de diciembre de dos mil quince y de enero y febrero de dos mil dieciséis, pese a que le fueron depositados en su momento.



- Respecto del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago número F/998, debe apuntarse que éste se constituyó con relación a los ingresos municipales del impuesto sobre la tenencia de vehículos en favor del actor el cinco de diciembre de dos mil ocho. En ese fideicomiso se estipuló que a más tardar el último día hábil de cada mes el fiduciario transferiría las cantidades remanentes depositadas en la cuenta del fondo de remanentes a la entidad, acompañado del informe en el que se establezca la cantidad que corresponde a cada Municipio.

- Mediante convenio modificatorio de veintitrés de junio de dos mil trece, se acordó que el fiduciario podía entregar las cantidades remanentes de forma semestral en cada fecha de pago y autorizaba la desactivación del evento preventivo, liberando los remanentes restantes a los fideicomitentes municipales.

- En cumplimiento de lo anterior la institución fiduciaria realizó una transferencia electrónica a la cuenta del Gobierno del Estado el uno de septiembre de dos mil dieciséis, de lo cual correspondían \$254,155.38 (doscientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 38/100 M.N.), al Municipio actor y que a la fecha no ha sido entregado causando una afectación a la hacienda municipal, pese a las gestiones al efecto realizadas.

- De esa manera, al Municipio se le adeudan en total \$11'356,370.68 (once millones trescientos cincuenta y seis mil trescientos setenta pesos 68/100 M.N.), que pese a haber sido depositados hace meses al Ejecutivo demandado, no han sido entregados al Municipio actor.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.**

- La autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales señalados, viola el principio de integridad de los recursos municipales y la libertad de administración hacendaria, provocando, además, el pago de interés a favor del Municipio actor.

- El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que los recursos (en el caso, las participaciones) estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensacio-



nes, en los términos de las condiciones establecidos en el propio ordenamiento federal; sin embargo, tales hipótesis no se actualizan en el presente caso.

- No existe por parte del Municipio alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales omitan la entrega de los fondos, tampoco ningún acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio, en el que se comprometían los recursos que le corresponden de los fondos para el pago de las obligaciones.

- La Federación, al transferir a los Municipios este tipo de recursos, debe garantizar a los Municipios su recepción puntual y efectiva, toda vez que para poder programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos éstos deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen, de lo contrario se privaría de los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales. Además, al no recibir los recursos previamente destinados se transgrede el principio de autonomía financiera.

- En ese sentido, la entrega extemporánea de tales recursos genera intereses, conforme a la tesis «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."

- Conforme al artículo 115 constitucional, la intervención de las entidades federativas en estos casos debe limitarse a la 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 de disposición, suspensión o retención.

- Así, el Gobierno de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos correspondientes al Ramo 33, por ende, esta omisión de entregarlos de manera puntual y seguir reteniéndoles transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales y, además, violenta el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

- Asimismo, se viola el principio de reserva de fuentes de ingresos a los Municipios, el cual asegura a éstos, a nivel constitucional, que tendrán asegurados los recursos necesarios para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.



- Adicionalmente, esta omisión ha sido motivo de observación por parte de los distintos entes fiscalizadores, sin embargo, a la fecha, no ha entregado los recursos que motivan la presente controversia, no contando con ningún documento que acredite que ya ha realizado los pagos que se demandan.

- La omisión de entregar los recursos relativos al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago, actualiza una violación a los principios de integridad y ejercicio directo de los recursos públicos, pues sus remanentes son parte de la hacienda municipal (el fideicomiso afectó participaciones del Municipio sobre lo que fue un impuesto federal) en términos del artículo 115 constitucional.

CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos 14, 16, 17, 20, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite de la controversia.** En proveído de quince de julio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 264/2019, y ordenó que se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

Mediante diverso proveído de dos de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda únicamente por cuanto hace al síndico municipal, pues es quien tiene la representación legal del Municipio, en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz; se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y se ordenó emplazar para que formulara su contestación; asimismo, se ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese.

SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Por escrito depositado en el Servicio Postal Mexicano el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve y recibido el veintisiete siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secre-



tario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dio contestación a la demanda.

En proveído de uno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por recibida la contestación de mérito, en el que, además, tuvo al Poder Ejecutivo de la entidad designando domicilio y delegados, ofreciendo pruebas y dando cumplimiento al requerimiento formulado mediante proveído de dos de agosto del año en curso, al exhibir copia certificada de las documentales relacionadas con la omisión impugnada en la presente controversia; de igual forma, instruyó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, hiciera la manifestación que a su representación corresponde, e igualmente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, señalando las diez horas del cuatro de noviembre de dos mil diecinueve para la audiencia de pruebas y alegatos, dejando a disposición del Municipio actor las copias de traslado correspondientes.

La autoridad demandada, **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**, manifestó en su contestación, sucintamente, lo siguiente:

I. En el apartado que denominó oportunidad, refirió que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. Por cuanto hace a los antecedentes que refiere el Municipio actor respecto del retraso y omisión en la entrega de las cantidades correspondientes a las participaciones federales 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 inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Afirmó que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios, previo a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

Indicó que la autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto de la retención u omisión de pago del recurso y/o fondo federal que presuntamente le corresponde en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieci-



séis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal, ha fenecido, por haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda, lo que se traduce en actos que devienen consentidos.

Señaló que los fondos de aportaciones federales son recursos de índole federal, es decir, ministrados por la Federación para apoyar a las entidades federativas y a los Municipios, sujetos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y demás leyes federales y locales aplicables, por lo que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las participaciones federales.

Argumentó que, al advertirse la diferencia entre participaciones federales y fondos de aportaciones federales, ya que estas últimas son recursos netamente federales, que al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria, regulado por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal, no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el Texto Constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal, por lo que si pretende ejercer un derecho impugnando la presunta omisión de pago respecto de un fondo federal, debió agotar la vía legal prevista para la solución del conflicto, o el principio de definitividad para impugnar tales actos en este medio de control constitucional y sujetarse, además, al plazo legal establecido en la ley reglamentaria tratándose de impugnaciones.

Estimó que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues no se advierten violaciones directas a la Constitución.

Asentó que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportaciones están regulados por las Leyes de Coordinación Fiscal Federal y/o disposiciones federales, y que las entidades y Municipios pueden ejercitar los medios de defensa con la finalidad de que los actos que consideren violatorios puedan ser revocados, modificados o nulificados, en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.



Por cuanto hace al reclamo relativo al fideicomiso, señaló que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley de la materia, en relación con los artículos 105, fracción I, inciso i) y 115 constitucionales, toda vez que los recursos que integran tal fideicomiso no están tutelados por el principio de integridad de los recursos municipales dado que su origen no es federal sino estatal, al corresponder al impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos en el Estado.

Señaló también que aun cuando pudiera considerarse que los recursos de mérito tienen un origen federal, lo cierto es que, conforme al principio de integridad de los recursos, el Municipio dispuso de aquéllos a través del fideicomiso multicitado, al acordar, en términos de las cláusulas segunda, quinta y décimo primera del contrato relativo, que éste se integraría con los recursos del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos que correspondía tanto al Estado como a los Municipios, además de que éstos sólo podrían afectar el fideicomiso por un monto equivalente al 1.4297%.

Abundó que, en esas circunstancias, la omisión de entrega de tales recursos no podía reclamarse vía constitucional, puesto que aun cuando pudieran provenir de una fuente federal, el Ayuntamiento había expresado su consentimiento para participar en el esquema de inversión multirreferido, por lo que no existía transgresión al libre ejercicio de los recursos federales pues, se insiste, ése no es su origen, por lo que, en todo caso, su naturaleza atañe a un acuerdo de voluntades, por lo que también se justifica que en el cuerpo del convenio no existan fechas específicas de pago o un eventual pago de intereses, pues se trata de un producto derivado de una operación bursátil.

Por otro lado, sostuvo que el Municipio actor no aportó prueba fehaciente de que los recursos federales que reclama estuvieron o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que, al estar comprendidos en el presupuesto de egresos, resulta un hecho notorio que el ente municipal carece de todo derecho para allegarse de recursos que evidentemente no serán ejercidos, por estar sujetos al principio de anualidad, por haber concluido el ejercicio fiscal 2016 y haberse aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales 2017, 2018 y 2019.



Indicó que esta circunstancia actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el 45 del mismo ordenamiento, en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que dejen de surtir efectos jurídicos, en tanto que las sentencias dictadas que se pronuncian en este medio de control constitucional no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Estableció que respecto de los recursos que derivan de los fondos federales y/o participaciones federales se prevé que ya cesaron sus efectos, al estar condicionados al ejercicio fiscal 2016, mismo que ha concluido, en virtud de que el mismo se prevé en el presupuesto de egresos y el cual, además, está sujeto a una condición de anualidad, en términos de los artículos 26, fracción I, inciso a) y 33, fracciones XXVII y XXVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y demás disposiciones legales y aplicables, en virtud de que del escrito de demanda no se advierte que tuvieron y/o tengan ultra-actividad para futuros ejercicios fiscales.

Esgrimió que de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación, rige el principio de anualidad, y que, en consecuencia, si la vigencia de éstos es anual y ésta concluyó, no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos, por lo que procede sobreseer.

Indicó que los actos que el Municipio actor pretende impugnar se encuentran previstos en el presupuesto de egresos y condicionados al ejercicio fiscal 2016 y ante la conclusión del mismo, es inconcuso que el Municipio promovente pretenda, ante la extemporaneidad de su demanda, allegarse de algo que está



condicionado a un ejercicio fiscal y que forma parte de la integración de una administración municipal que ya concluyó.

Solicitó también que, en caso de condenar al pago al Poder Ejecutivo del Estado respecto de los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, al afectar con ello el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar, este Alto Tribunal fije, al menos, un plazo razonable a efecto de que el Gobierno de Veracruz pueda presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y cubrir con base en ello los pagos.

Precisó que de la lectura del escrito de demanda del promovente se desprende que el Municipio actor sabía y tenía conocimiento de las fechas y/o calendario de entrega de los recursos a que presuntamente tuvo derecho respecto de lo que prevén las leyes y acuerdos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, ello en virtud de que los mismos fueron dados a conocer por el Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de 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 dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis, contenidos en los números extraordinarios 064 de fecha trece de febrero de dos mil catorce, 064 de fecha trece de febrero de dos mil quince y 062 de fecha doce de febrero de dos mil dieciséis.

Afirmó que el Municipio promovente pretendió ajustar la oportunidad de la presentación de su demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión, siendo que de la demanda se desprende que el Municipio actor realmente se encuentra señalando como acto reclamado una omisión derivada de un acto positivo.

Adujo que no es válido pretender sujetar el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional a la regla general que rige la impugnación de omisiones, toda vez que la misma no es aplicable cuando las omisiones que se impugnan derivan de un acto positivo que se hizo del conocimiento del actor y no se controvertió oportunamente.



Argumenta que, en la especie, la aludida omisión referida por la parte actora resulta ser en realidad una consecuencia directa de la supuesta retención que el actor refiere de los recursos por parte del Gobierno de Veracruz.

Así, el acto positivo –a juicio del Poder Ejecutivo–, resulta ser la supuesta retención de los recursos según el dicho del actor, mientras que la consecuencia directa la constituye la omisión de hacer entrega de los recursos provenientes de los fondos federales y/o participaciones federales reclamadas y, en ese tenor, la excepción a la regla que establece que cuando se trate de omisiones la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan ha quedado actualizada en el presente asunto en la medida que la omisión reclamada deriva de un acto positivo.

De esa forma –indica el Ejecutivo Estatal–, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal a los que tiene derecho y el no haberlo hecho así, constituye la prescripción del derecho.

Aclaró que aun cuando la administración del Gobierno del Estado de Veracruz niegue, por no ser hechos propios, los actos que reclama el Municipio actor, ello no es obstáculo para que, al tratarse de actos, al Municipio promotor le corresponda probarlos y ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, solicitó el Ejecutivo a este Tribunal Constitucional el estudio oficioso de las causales de improcedencia previstas por el artículo 19 de la ley de la materia.

III. En el apartado que denominó razones o fundamentos jurídicos, en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que el único concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta inatendible, 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, han quedado actualizadas las causales



de improcedencia previstas en la ley reglamentaria que fueron expuestas en el apartado anterior.

SÉPTIMO.—Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal. De autos no se advierte que las entidades referidas formularan manifestación alguna.

OCTAVO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, 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, se hizo constar que a esta audiencia **no se presentaron las partes, y se tuvo por recibido** el escrito de **alegatos** de treinta de agosto de dos mil diecinueve, signado por Ángel Ariel Peralta Herrera, en su carácter de delegado del Municipio actor, 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 mediante proveído de doce de noviembre de dos mil diecinueve. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de diecinueve de noviembre del mismo año dictado por el presidente de la Sala, quien ordenó registrar el ingreso del asunto y determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo 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 de Ignacio de la Llave, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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,¹ esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

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 las aportaciones federales Ramo 33, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) .

- La omisión de entrega de las aportaciones federales Ramo 33, correspondientes a los meses de diciembre de dos mil quince, así como, enero, febrero, abril, mayo, junio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis, por el concepto de Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores e Hidrocarburos.

- La omisión en la entrega de los recursos que le corresponden al Municipio actor derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago número F/998, por un monto de \$254,155.38 (doscientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 38/100 M.N.).

- El pago de intereses derivado de tales omisiones.

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

¹ **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."



probado que la actual administración del Ejecutivo Local no se encuentre regularizada en la entrega de las participaciones.

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.

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.

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. 43/2003,² 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:

² 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, «con número de registro digital: 183581», 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.



En la controversia constitucional 5/2004,³ 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 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 20/2005,⁵ 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.

En la controversia constitucional 98/2011,⁷ 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.

En la controversia constitucional 37/2012,⁹ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁴ Foja 28 de la sentencia.

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.

⁹ Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.



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.

En la controversia constitucional 67/2014,¹¹ 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.¹²

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 Municipio; y, 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los

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.



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

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.¹⁵ 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 73/2015,¹⁶ 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.

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 Ra-

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.



mírez, 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,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

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.²⁰ 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 del Gobierno del Esta-

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."



do de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al 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 para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; la omisión de entrega de las aportaciones federales Ramo 23, correspondientes a los meses de diciembre de dos mil quince, así como, enero, febrero, abril, mayo, junio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis por el concepto de Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores e Hidrocarburos; la omisión de entrega de los recursos correspondientes a remanentes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago número F/998. De igual forma, reclamó el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

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.

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.

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.

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 deberá 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 admitida por cuanto hace a Amparo Segura Grayeb, en su carácter de síndica municipal de Espinal, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo cual acreditó con la cons-



tancia de mayoría, expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.²¹

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,²² **se reconoce la representación que ostenta dicha funcionaria**, para promover a nombre del Municipio de Espinal, 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.** Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno de la entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, expedida a su favor por el ciudadano Cuitláhuac García Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

"Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine."

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

²¹ Foja 27 del expediente.

²² **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."



"**Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"**X.** Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado. ..."

El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

"**Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

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

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos **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 cuatro 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. 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. Finalmente, argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del referido numeral, por haber cesado los efectos, en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual.

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.

La tercer causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que si bien el artículo 19, fracción VI,²³ 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

²³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



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 Espinal, 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.

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."²⁴

Por cuanto hace a la última causal de improcedencia, alegada por el Poder Ejecutivo de referencia, en la que se aduce la actualización prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo

²⁴ 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, «con número de registro digital: 188010».



lo 105 de la Constitución Federal, esta Primera Sala estima que no se surte la misma, por lo siguiente:

El artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en estos juicios se pronuncia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. Este criterio se refleja en la tesis jurisprudencial número P./J. 54/2001, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.—La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."²⁵

En el caso, se argumenta que los fondos y recursos reclamados se encontraban sujetos al principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Fed-

²⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882, «con número de registro digital: 190021».



ración de 2016, por lo que no pueden producirse efectos después de ese ejercicio.

Lo antes expuesto de ninguna manera materializa la causa de improcedencia invocada, ya que no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el incumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, no obstante que el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más cuando el acto omisivo de falta de entrega reclamada deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

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 subapartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencia 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,²⁶ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del ar-

²⁶ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia



título 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."²⁷

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

constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de cinco 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 cinco 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 cinco votos.

²⁷ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».



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 obligarán 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.²⁸

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

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. 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, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.



dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.²⁹

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,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.

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.

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, «con número de registro digital: 192327».

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.



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:³¹

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.³²

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.

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.



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 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.³³

Pues bien, son **fundados** los motivos de invalidez.

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).



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 entrega de las aportaciones federales Ramo 33, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por el concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).
- La omisión de entrega de las aportaciones federales Ramo 23, correspondientes a los meses de diciembre de dos mil quince así como, enero, febrero, abril, mayo, junio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis por el concepto de Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores e Hidrocarburos.
- La omisión en la entrega de los recursos que le corresponden al Municipio actor derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago número F/998, por un monto de \$254,155.38 (doscientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 38/100 M.N.).
- El pago de intereses derivado de tales omisiones.

Análisis respecto al FISMDF

Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones 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 35,³⁴ establece que los Estados deberán entregar a

³⁴ **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



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.

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, mediante proveído de uno de octubre de dos mil diecinueve, se tuvo por ofrecida prueba documental consistente en el oficio TES-VER/4450/2019, de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, signado por la tesorera de la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa, por el cual, informó que, respecto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se advertían registros pendientes de pago, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.

En el mencionado oficio, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave estableció lo siguiente:

"... De lo anterior, se advierte que en el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAFEV)³⁵ registros (sic) pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan:"

Concepto	Fecha	Monto
Fondo infraestructura pago No. 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$3'462,127.00
Fondo infraestructura pago No. 10 mes oct/2016	27-oct-16	\$3'462,128.00
Fondo infraestructura pago No. 9 mes sept/2016	26-sept-16	\$3'462,127.00
Total		\$10'386,382.00

Por otra parte, del resto de las pruebas ofrecidas por el poder demandado 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 de Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

³⁵ 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.



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) 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 que se entregara al Municipio actor la cantidad de \$34'621,271.00 (treinta y cuatro millones seiscientos veintiún mil doscientos setenta y un pesos 00/100 M.N.) 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

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.

Por tanto, respecto del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 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.

En este orden de ideas, procede condenar al Poder Ejecutivo 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), 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.

Adicionalmente, conforme al criterio de esta Suprema Corte, la falta de entrega, o bien, la entrega tardía de recursos federales debe pagarse al Municipio actor los intereses.

Análisis respecto al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos

Ahora bien, respecto 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.³⁶

³⁶ 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.



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.

"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."



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 distribuirá 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 Hidrocarburos y el numeral 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal³⁷ excluye dicha contribución de la recaudación federal participable y, por consiguiente, del Fondo General de Participaciones.

En ese sentido, en el oficio TES-VER/4450/2019, de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz indicó:

³⁷ "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. ..."



"Por lo que corresponde al Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos de los ejercicios fiscales 2015 y 2016, se visualiza en el SIAFEV, adeudos pendientes por un monto total de \$715,833.00 (setecientos quince mil ochocientos treinta y tres pesos 00/100 M.N.), por lo que a continuación se detallan dichos registros:

Concepto	Fecha	Monto
Municipio productor hidrocarburos diciembre 2015	19-ene-16	\$105,503.00
Municipio productor hidrocarburos enero 2016	16-feb-16	\$105,562.00
Municipio productor hidrocarburos febrero 2016	09-mar-16	\$107,242.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 4 mes abril/2016	06-mayo-16	\$98,881.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 5 mes mayo/2016	23-jun-16	\$88,431.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 6 mes junio/2016	13-jul-16	\$98,185.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 8 mes agosto/2016	18-ago-16	\$102,292.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 9 mes septiembre /2016	06-sep-16	\$9,737.30
		\$715,833.30"

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 **\$715,833.30** (setecientos quince mil ochocientos treinta y tres pesos 30/100 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 que se actualiza la omisión absoluta y se condena al pago del monto mencionado y los intereses que se generen hasta su entrega.

Análisis de los recursos provenientes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/998

Por otra parte, en su demanda, el Municipio de Espinal 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, que asciende a la cantidad de **\$254,155.**³⁸ (doscientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 38/100 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

³⁸ 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.



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,³⁸ en términos del artículo 15³⁹ 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.⁴⁰

Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que el cinco de diciembre de dos mil ocho⁴¹ se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998⁴² 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 Papantla de Olarte), y Deuts-

³⁹ "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: ..."

⁴⁰ 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 del 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.

⁴¹ Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

⁴² 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



che 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.⁴³ 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-VER/4450/2019, la tesorera 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:

"En referencia a los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable, Emisor, de Administración y pago No. F-998, se visualiza un registro pendiente de

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.

⁴³ 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.



pago con fecha 01 de septiembre 2016, en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV) al Municipio actor, por un monto de \$254,155.38 (doscientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 30/100 M.N.), por concepto de remanentes bursátiles periodo febrero-julio 2016.

Concepto	Fecha	Monto
Remanente bursátiles 199 Fideicomiso irrevocable emisor pago F/998 Deutsche Bank Mexico, S.A. periodo febrero-julio 2016	01-sept-16	\$254,155.38"

Consecuentemente, ante la confesión de la parte demandada y considerando que 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 5/2004,⁴⁴ 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."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 cum-



OCTAVO.—**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 Espinal, de la misma entidad federativa: (i) 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); (ii) las cantidades correspondientes a los meses de diciembre de dos mil quince, enero, febrero, abril, mayo, junio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis por concepto del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos; y, (iii) por cuanto hace a los remanentes bursátiles del Fideicomiso número F-998 la cantidad total de \$254,155.38 (doscientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 38/100 M.N.).

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 de los recursos de los fondos mencionados en el inciso anterior, calculados desde el día siguiente a la fecha en que correspondía la entrega en términos del calendario respectivo y aquella en que se efectúe. Respecto de los remanentes de bursatilización, 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 Eje-

plir 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, «con número de registro digital: 181288».



cutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo con las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

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.

En términos similares se resolvieron también las controversias constitucionales 156/2017 y 41/2019 de esta Primera Sala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del acto impugnado, consistente en las omisiones de entrega de aportaciones federales que le correspondían al Municipio de Espinal, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por parte del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad, en los términos del considerando séptimo y para los efectos precisados en el considerando octavo.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos y para los efectos precisados en 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 ISLA 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

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 ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VII. 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 PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES 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 PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTA-



CIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. 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 PARTICIPACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE ISLA 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 ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO 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 ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 128/2019. MUNICIPIO DE ISLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 13 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **trece de noviembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 128/2019, promovida por el Municipio de Isla del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** Fernando Molina Landa y Eréndira Salgado Carrión, quienes se ostentaron como presidente y síndica única del Municipio actor, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, por oficio de doce de marzo de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. En la demanda el Municipio actor, en esencia, argumenta que se violan los principios de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales de acuerdo con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues omitió cubrir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), por un monto de \$7'676,607.96 (siete millones seiscientos setenta y seis mil seiscientos siete pesos 96/100 moneda nacional), así como el pago de los intereses correspondientes.



3. **Trámite de la demanda.** El doce de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 128/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, admitió la demanda, reconociendo únicamente a la síndica municipal Eréndira Salgado Carrión, como representante del Municipio actor; tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; la designación de delegados y por ofrecidas las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, a quienes ordenó emplazar con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que los representara, formularan su contestación de demanda; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación correspondiera.

6. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) La autoridad demandada ha omitido la entrega de las participaciones federales con sus respectivos intereses que le corresponden al Municipio actor, dentro de los plazos que prevé la ley, en términos de lo previsto en los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley 251 que Crea un 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 actor.

b) De acuerdo a la distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF para el ejercicio dos mil dieciséis se asigna al Municipio de Isla, Veracruz, un monto de \$27'902,028.00 (veintisiete millones novecientos dos mil veintiocho pesos 00/100 moneda nacional), que divididos entre diez meses, el Estado debió depositar las siguientes



tes cantidades: \$2'790,203.00 (dos millones setecientos noventa mil doscientos tres pesos 00/100 moneda nacional) correspondientes al mes de agosto; \$2'790,203.00 (dos millones setecientos noventa mil doscientos tres pesos 00/100 moneda nacional) de septiembre; y \$2'790,201.00 (dos millones setecientos noventa mil doscientos un pesos 00/100 moneda nacional) del mes de octubre todos de dos mil dieciséis. Sin embargo, de este último mes debe deducirse el fideicomiso FAIS (F977) por \$693,999.04 (seiscientos noventa y tres mil novecientos noventa y nueve pesos 04/100 moneda nacional) por lo que se debía depositar la cantidad de \$2'096,201.96 (dos millones noventa y seis mil doscientos un pesos 96/100 moneda nacional).

c) Al omitirse de forma absoluta la entrega de los fondos federales señalados, se violan los principios de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales y con ello se transgrede su libertad de administración hacendaria, contenida en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

d) Mediante oficios SSE/1370/2016, SSE/1542/2016 y SSE/1748/2016, signados por el CP. Jorge Jaramillo Méndez, subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, se informó al Municipio actor el monto que le correspondía por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; sin embargo, los importes no han sido depositados a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional.

e) No existe por parte del Municipio actor alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales omitan la entrega de los fondos, como tampoco ningún acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio actor en el que se comprometían los recursos que le corresponden de los fondos para el pago de las obligaciones. Por tanto, la omisión de pago es contraria a la voluntad del Municipio actor. Así como la omisión de pago de los intereses correspondiente por el retraso injustificado en la entrega de los recursos.

7. Contestación de demanda del Poder Legislativo. Por este poder contestó la demanda la subdirectora de Servicios Jurídicos y representación del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Georgina Maribel Chuy Díaz, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:



- Se debe sobreseer en la controversia constitucional en virtud de que el Poder Legislativo no le asiste el carácter de demandado, pues dicho carácter sólo le reviste a aquellos entes que su actuar encuadra dentro de los extremos de la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina "tiene el carácter de demanda, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido o promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia". Por tanto, procede decretar el sobreseimiento respecto al Poder Legislativo Local conforme a lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia pues se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracciones I y II, del cuerpo normativo antes invocado, ya que el Poder Legislativo no intervino en el acto materia de la presente controversia, pues los actos que se combaten no fueron emitidos por el Congreso del Estado, así como tampoco por los órganos administrativos que conforman su estructura orgánica.

8. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo Local. Por este poder compareció el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien al contestar la demanda expuso lo siguiente:

a) Por lo que hace a los requerimientos que el Municipio actor formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, ni los afirma ni los niega por no resultar propios de la administración pública estatal que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciocho.

b) El Municipio actor pretende ejercitar un derecho, el cual como autoridad encargada de vigilar los intereses y finanzas municipales no hizo valer dentro de los plazos legales establecidos en la ley reglamentaria de la materia que rige el procedimiento y/o en base con los recursos ordinarios previo a la controversia constitucional al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

c) La autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto a la retención u omisión de pago de recursos y/o fondo federal que presuntamente le correspondía en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieciséis,



por lo que el plazo legal previsto en la legislación local o federal transcurrió de manera excesiva en virtud de haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda.

d) Los Fondos de Aportaciones Federales son recursos económicos de índole federal, es decir, que la Federación ministra para apoyar a las entidades federativas y Municipios, quedando sujetas además al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y leyes federales y locales aplicables, por tanto, los mismos son recursos que no son sujetos al régimen de libre administración hacendaria, que los hace distintos a las participaciones federales.

e) Si bien el Municipio actor señala que tiene derecho al fondo federal impugnado, no aporta medio de prueba fehaciente en el sentido de que los recursos federales estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal en relación con el numeral 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos resulta ser un hecho notorio que por haber concluido el ejercicio fiscal dos mil dieciséis el Municipio actor carece de todo derecho pues al haberse aprobado recursos federales para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve para efectos de continuar con todas aquellas obligaciones, el promovente pretende allegarse de recursos que no serán ejercidos.

f) El acto impugnado en realidad es un acto positivo y se debieron ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que el Municipio actor se percató de la supuesta retención de recursos y al no haberlo hecho así prescribió su derecho.

g) Niega que los actos impugnados sean hechos propios, ya que la administración del Gobierno del Estado de Veracruz inició el primero de diciembre de dos mil dieciocho. No obstante, al Municipio actor le corresponde probarlos e impugnarlos dentro del plazo de treinta días establecido para ello.

h) En caso de que se condene al Poder Ejecutivo Local al pago de los recursos que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, ello afectaría el



presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar lo que haría incurrir al servidor público obligado en alguna responsabilidad administrativa o de índole penal, por lo que al momento de dictar el fallo correspondiente, se fije un plazo razonable atendiendo a las circunstancias de tiempo, a efecto de que el Gobierno del Estado de Veracruz tenga oportunidad de presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y con base en ello se cubran los pagos o las responsabilidades que de las sentencias puedan emanar.

i) En caso de que exista derecho alguno a favor del Municipio actor, éste será únicamente respecto a las cantidades que efectivamente le corresponden, que no le hayan sido entregadas o transferidas, lo cual se demuestra con las documentales que se ofrecen en el escrito de contestación.

j) Tratándose de fondos de aportaciones federales, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria municipal, las cuestiones en las que se advierta algún incumplimiento legal deben resolverse, en primer término, con base en lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones federales y locales, así como con base en lo establecido en los convenios que suscribieron las autoridades.

k) En ese sentido, la omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en los anteriores ordenamientos o en las vías pactadas en los convenios de coordinación fiscal, por lo cual no hay duda que sin haber agotado el principio de definitividad el Municipio actor pretenda impugnar tales actos a través de este medio de control constitucional.

l) En este caso no se da el caso de excepción para no agotar los medios ordinarios de defensa, consistente en que se adviertan violaciones directas a la Constitución, ya que, se insiste, el actor tuvo medios de defensa a su alcance para reclamar los actos impugnados.

m) Se sustenta en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, en relación al artículo 45 del mismo ordenamiento en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de



la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que estos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de las sentencias que en este medio de control constitucional se pronuncian no tiene efectos retroactivos salvo en materia penal. Se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, mismo que ha concluido y además está sujeto a una condición de anualidad y no se advierte o que tuvieron y/o tengan ultra actividad para los futuros ejercicios fiscales.

9. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

10. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

11. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se avocó a su estudio.

II. Competencia

12. 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 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 de Isla, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.



III. Precisión de la litis

13. En términos del 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 Mexicanos¹ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

14. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

a) 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 actor por concepto de Ramo General 33, y en particular del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año dos mil dieciséis, por el total de \$7'676,607.96 (siete millones seiscientos setenta y seis mil seiscientos siete pesos 96/100 moneda nacional).

b) La omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF.

15. Esta Primera Sala considera que del análisis integral de la demanda, lo efectivamente impugnado es la omisión total de pago respecto del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FISMDF, por un monto de \$7'676,607.96 (siete millones seiscientos setenta y seis mil seiscientos siete pesos 96/100 moneda nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis,² así como el pago de los intereses correspondientes.

¹ **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."

² Esto en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009, 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."



16. Ahora bien, respecto a la retención y la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos, el Poder Ejecutivo afirmó que los actos impugnados 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 participaciones. Al respecto, 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.

IV. Oportunidad

17. 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.

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 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.



18. 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 de la materia.

19. 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 de la materia.

20. 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 de la materia.

21. En la controversia constitucional 37/2012¹⁰ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones

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.



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 de la materia.

22. 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 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.¹³

23. 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

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.



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

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.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.

25. 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 **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

26. 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

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 el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.



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 de la materia. 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

27. 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 interposición 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.

28. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de pago de los recursos

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; ..."



provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISDMF por un monto de \$7'676,607.96 (siete millones seiscientos setenta y seis mil seiscientos seis pesos 96/100 moneda nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis. 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 Poder Ejecutivo en su informe y expresado como causa de improcedencia por extemporaneidad, la demanda se interpuso en tiempo.

29. Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2018 el once de abril de dos mil dieciocho.

V. Legitimación activa

30. El actor es el Municipio de Isla del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Eréndira Salgado Carrión, quien se ostentó como síndica. Dicho carácter lo acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, de la que se advierte que la servidora pública fue electa como síndica única para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.²²

31. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz²³ dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y,

²² Fojas 37 y 38 del expediente principal.

²³ **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios (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."



en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad, y representar legalmente al Ayuntamiento.

32. De acuerdo con las disposiciones anteriores, 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 la tesis de jurisprudencia de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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. 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."²⁴

33. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, Eréndira Salgado Carrión tiene el carácter de síndica del Municipio actor y posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio.

34. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en

²⁴ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 52/2000, página 720.



una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

VI. Legitimación pasiva

35. En el auto de admisión de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se tuvieron como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave. No obstante esta Primera Sala estima que únicamente debe tenerse como demandado al segundo poder, en virtud de que los actos omisivos impugnados no pueden atribuírsele al Poder Legislativo Local, porque como lo manifiesta en su escrito de contestación, no tiene atribuciones para recibir y distribuir los recursos cuya omisión se impugna, por lo que lo conducente es decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional respecto a este Poder, en términos del artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

36. El Poder Ejecutivo demandado fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno de la entidad, en términos de los artículos 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, 8o., fracción X, 9o., fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad, y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado, y de conformidad con el acuerdo delegatorio publicado en el Periódico Oficial Local correspondiente al ejemplar número 388 de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, quien además acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho que le fue expedido por el gobernador del Estado de Veracruz.

VII. Causas de improcedencia

37. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer dos causas de improcedencia. A saber, en primer término, alegó que se encontraba actualizada la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional al haberse presentado la demanda fuera de los plazos previstos en el artícu-



lo 21 de la propia norma. En segundo término, planteó la inexistencia de los actos consistentes en las órdenes, instrucciones y autorizaciones emitidas para realizar las retenciones a las participaciones federales.

38. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de ambas causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el apartado de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida se contestó en la precisión de los actos impugnados, determinando el fondo respecto del que versará el estudio de fondo del presente asunto.

39. En tercer lugar, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

40. Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los montos reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en diversos precedentes sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,²⁵ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004.²⁶

41. En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo

²⁵ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

²⁶ De rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES." Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001,²⁷ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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. 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."

42. Además, la existencia o no de la omisión impugnada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,²⁸ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

²⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

²⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—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."

43. En cuarto lugar, debe desestimarse el argumento del Poder Ejecutivo que señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual; ello porque no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el cumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio actor, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

44. En efecto, no obstante, el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que una vez finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más aún cuando el acto omisivo de falta de entrega impugnado, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

45. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.

VIII. Estudio de fondo

46. De conformidad con lo precisado en los apartados relativos a la precisión de la litis y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.



47. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²⁹ 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.

48. 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, 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/2010,³⁰ 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."

49. 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.

²⁹ 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.

³⁰ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



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.

50. 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.³¹

51. 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.

52. 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

³¹ 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.



propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³²

53. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios³³ 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.

54. 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.

55. 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

³² 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.

³³ 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.

56. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio actor. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deuditoria, está obligado a pagar intereses.

57. 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 el entonces Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o., párrafo primero, y 6o., párrafos primero y cuarto, lo siguiente:³⁴

"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 31 de enero del ejercicio de que se trate.

"2. La Federación entregará las participaciones 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.

³⁴ "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."



"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 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.

"7. 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."

58. 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 los fines a que se destinará" cada fondo.

59. Así, al haber 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

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). También es aplicable la tesis aislada



60. Omisión en el pago de aportaciones federales. Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala concluye que la autoridad demandada incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que el Poder Ejecutivo exhibió a esta Suprema Corte se advierte que no se entregaron al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

Omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal FISMDF.

61. Por lo que respecta a este fondo de las pruebas aportadas se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado al Estado las aportaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración. Sin em-

1a. CCXXII/2013 (10a.) de rubro y texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.



bargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis al Municipio actor.

62. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Isla del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, 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 ha observado, como a continuación se demostrará.

63. En ese sentido debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo segundo, en relación con el artículo 35³⁶ establece que los Estados deberán

³⁶ "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 2.5294% 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 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este 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 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 le."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. ..."

"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



entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al 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.

64. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, tal como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en suministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en tanto que, posterior a

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. "Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"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.

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los Gobiernos Municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos. Se ordena entonces la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local respecto de este fondo, ya que deben tenerse como ciertos los documentos públicos que exhibió la autoridad.

65. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que, ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses que resulten sobre el saldo insoluto 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. 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, 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 ...

"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."

66. Dicho en otras palabras, se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz 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 recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF señalados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

67. Por 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.

68. 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 situa-



ción 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.

69. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,³⁷ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004³⁸ 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 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 recur-

³⁷ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³⁸ Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



sos 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."

70. De este modo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF, la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$7'676,607.96 (siete millones seiscientos setenta y seis mil seiscientos siete pesos 96/100 moneda nacional) correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses correspondientes debiendo calcularse desde la fecha en que conforme al respectivo calendario de pagos cada uno de los pagos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

IX. Efectos

71. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

72. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente a aquel



en que le sea notificado este fallo, para que realice las acciones conducentes a fin de que sean entregadas las aportaciones federales que han quedado precisadas en esta sentencia, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto 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.

73. En caso de 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 controversia constitucional respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del apartado sexto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta resolución.

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 tres votos** de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votó en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 LAS MINAS 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LAS MINAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

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 LAS MINAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE LAS MINAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VII. 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 ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE LAS MINAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE 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 ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE LAS MINAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS.



SOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE LAS MINAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. 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 LAS MINAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO 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 LAS MINAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2019. MUNICIPIO DE LAS MINAS, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:



Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 93/2019, promovida por el Municipio de Las Minas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** Melquiades Alarcón Caro y Minerva Zendejas Hidalgo, quienes se ostentaron como presidente y síndica única del Municipio actor, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, por oficio de veinte de febrero de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. En la demanda el Municipio actor, en esencia, argumenta que se violan los principios de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales de acuerdo con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues omitió cubrir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), por un monto de \$1'287,100.00 (un millón doscientos ochenta y siete mil cien pesos 00/100 moneda nacional), así como el pago de los intereses correspondientes.

3. **Trámite de la demanda.** El veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 93/2019 y, por razón de turno, se designó como instructor del procedimiento al Ministro Eduardo Medina Mora I.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de veintidós de febrero de dos mil diecinueve, admitió la demanda, reconociendo únicamente a la síndica municipal Minerva Zendejas Hidalgo como representante del Municipio actor; tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; la designación de delegados y por ofrecidas las pruebas aportadas por el Municipio actor.



5. Asimismo, consideró como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, a quienes ordenó emplazar con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que los representara, formularan su contestación de demanda; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación correspondiera.

6. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) La autoridad demandada ha omitido la entrega de las participaciones federales con sus respectivos intereses que le corresponden al Municipio, dentro de los plazos que prevé la ley, en términos de lo previsto en los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley 251 que Crea un 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.

b) De acuerdo a la distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF para el ejercicio dos mil dieciséis, se asigna al Municipio de Las Minas, Veracruz, un monto de \$4'290,338.00 (cuatro millones doscientos noventa mil trescientos treinta y ocho pesos 00/100 moneda nacional.), que divididos entre diez meses, el Estado debió depositar las siguientes cantidades: \$429,034.00 (cuatrocientos veintinueve mil treinta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) correspondientes al mes de agosto; \$429,034.00 (cuatrocientos veintinueve mil treinta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) de septiembre; y \$429,032.00 (cuatrocientos veintinueve mil treinta y dos pesos 00/100 moneda nacional) del mes de octubre todos de dos mil dieciséis, por lo que se debía depositar la cantidad de \$1'287,100.00 (un millón doscientos ochenta y siete mil cien pesos 00/100 moneda nacional).

c) Al omitirse de forma absoluta la entrega de los fondos federales señalados, se violan los principios de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales y con ello se transgrede su liber-



tad de administración hacendaria, contenida en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

d) Mediante oficios SSE/1370/2016, SSE/1542/2016 y SSE/1748/2016, signados por el CP. Jorge Jaramillo Méndez, subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, se informó al Municipio actor el monto que le correspondía por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; sin embargo, los importes no han sido depositados a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional.

e) No existe por parte del Municipio actor alguna manifestación de voluntad o consentimiento, para que las autoridades estatales omitan la entrega de los fondos, como tampoco ningún acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio en el que se comprometan los recursos que le corresponden de los fondos para el pago de las obligaciones. Por tanto, la omisión de pago es contraria a la voluntad del Municipio actor. Así como la omisión de pago de los intereses correspondiente por el retraso injustificado en la entrega de los recursos.

7. Contestación de demanda del Poder Legislativo. Por este poder contestó la demanda el jefe del departamento de amparos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Amadeo Condado Espinoza, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

a) Se debe sobreseer en la controversia constitucional en virtud de que el Poder Legislativo no le asiste el carácter de demandado, pues dicho carácter sólo le reviste a aquellos entes que su actuar encuadra dentro de los extremos de la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina "tiene el carácter de demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido o promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia". Por tanto, procede decretar el sobreseimiento respecto al Poder Legislativo Local conforme a lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia pues se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracciones I y II, del cuerpo normativo antes invo-



cado, ya que el Poder Legislativo no intervino en el acto materia de la presente controversia, pues los actos que se combaten no fueron emitidos por el Congreso del Estado, así como tampoco por los órganos administrativos que conforman su estructura orgánica.

b) La LXV Legislatura no se encontraba en funciones en el año dos mil dieciséis, data desde que supuestamente se vienen realizando los actos materia de la presente controversia, lo que trae por consecuencia la extemporaneidad de la demanda al ser actos que no son atribuibles a la Legislatura actual. Si bien el Municipio impugnante se queja de omisiones las cuales en su caso al ser ciertas se actualizan día a día, la verdad es que debió el ente instaurar acción en contra del Poder Legislativo o en su caso del Congreso del Estado y no contra la LXV.

8. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo Local. Por este poder compareció el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien al contestar la demanda expuso lo siguiente:

a) Por lo que hace a los requerimientos que el Municipio actor formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, ni los afirma ni los niega por no resultar propios de la administración pública estatal que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciocho.

b) El Municipio actor pretende ejercitar un derecho, el cual como autoridad encargada de vigilar los intereses y finanzas municipales no hizo valer dentro de los plazos legales establecidos en la ley reglamentaria de la materia que rige el procedimiento y/o en base con los recursos ordinarios previo a la controversia constitucional al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

c) La autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto a la retención u omisión de pago de recursos y/o fondo federal que presuntamente le correspondía en relación al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal previsto en la legislación local o federal transcurrió de manera excesiva en virtud de haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda.



d) Los Fondos de Aportaciones Federales son recursos económicos de índole federal, es decir, que la Federación ministra para apoyar a las entidades federativas y Municipios, quedando sujetas además al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y leyes federales y locales aplicables, por tanto, los mismos son recursos que no son sujetos al régimen de libre administración hacendaria, que los hace distintos a las participaciones federales.

e) El acto impugnado en realidad es un acto positivo y se debieron ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que el Municipio se percató de la supuesta retención de recursos y al no haberlo hecho así prescribió su derecho.

f) Niega que los actos impugnados sean hechos propios, ya que la administración del Gobierno del Estado de Veracruz inició el primero de diciembre de dos mil dieciocho. No obstante, al Municipio actor le corresponde probarlos e impugnarlos dentro del plazo de treinta días establecido para ello.

g) En caso de que se condene al Poder Ejecutivo Local al pago de los recursos que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, ello afectaría el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar lo que haría incurrir al servidor público obligado en alguna responsabilidad administrativa o de índole penal, por lo que al momento de dictar el fallo correspondiente, se fije un plazo razonable atendiendo a las circunstancias de tiempo, a efecto de que el gobierno del Estado de Veracruz tenga oportunidad de presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y con base en ello se cubran los pagos o las responsabilidades que de las sentencias puedan emanar.

h) En caso de que exista derecho alguno a favor del Municipio actor, éste será únicamente respecto a las cantidades que efectivamente le corresponden, que no le hayan sido entregadas o transferidas, lo cual se demuestra con las documentales que se ofrecen en el escrito de contestación.

i) Tratándose de fondos de aportaciones federales, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria municipal, las cuestiones en las que se advierta algún incumplimiento legal deben resolverse, en primer término, con



base en lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones federales y locales, así como con base en lo establecido en los convenios que suscribieron las autoridades.

j) En ese sentido, la omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en los anteriores ordenamientos o en las vías pactadas en los convenios de coordinación fiscal, por lo cual no hay duda que sin haber agotado el principio de definitividad el Municipio actor pretenda impugnar tales actos a través de este medio de control constitucional.

k) En este caso no se da el supuesto de excepción para no agotar los medios ordinarios de defensa, consistente en que se adviertan violaciones directas a la Constitución, ya que, se insiste, el actor tuvo medios de defensa a su alcance para reclamar los actos impugnados, por lo que debió agotar el principio de definitividad.

9. Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República, se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

10. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

11. Por acuerdo del diez de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal, en atención a que el Tribunal Pleno en sesión del mismo día determinó que los asuntos turnados a la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., se retornarán por estricto decanato a los Ministros que integran el pleno, retornó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que continuara actuando como instructor de este asunto.

12. Radicación. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remi-



tir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se avocó a su estudio.

II. Competencia

13. 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 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 de las Minas, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de la litis

14. En términos del 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 Mexicanos¹ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

15. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

a) 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 por concepto de Ramo General 33, y en particular del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF) del año dos mil dieciséis, por el total de \$1'287,100.00 (un millón doscientos ochenta y siete mil cien pesos 00/100 moneda nacional).

¹ **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."



b) La omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF.

16. Esta Primera Sala considera que del análisis integral de la demanda, lo efectivamente impugnado es la omisión total de pago respecto del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FISMDF, por un monto de \$1'287,100.00 (un millón doscientos ochenta y siete mil cien pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis,² así como el pago de los intereses correspondientes.

17. Ahora bien, respecto a la retención y la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos, el Poder Ejecutivo afirmó que los actos impugnados 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 participaciones. Al respecto, 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.

IV. Oportunidad

18. 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

² Esto en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009, 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."

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."



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.

19. 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.

20. 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.

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."

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.



21. 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.

22. 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.

23. 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 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

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.



24. 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; 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

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.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.

26. 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 para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. 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.

¹⁶ Foja 22 de la sentencia.

¹⁷ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

27. En la controversia constitucional 118/2014,¹⁸ 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 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

28. 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 interposición 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 ejecu-

¹⁸ Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹⁹ Foja 45 de la sentencia.

²⁰ Foja 51 de la sentencia.



ción 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.

29. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de pago de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF por un monto de \$1'287,100.00 (un millón doscientos ochenta y siete mil cien pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis. 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 Poder Ejecutivo en su informe y expresado como causa de improcedencia por extemporaneidad, la demanda se interpuso en tiempo.

30. Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2018 el once de abril de dos mil dieciocho.

V. Legitimación activa

31. El actor es el Municipio de Las Minas del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Minerva Zendejas Hidalgo, quien se ostentó como síndica. Dicho carácter lo acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, de la que se advierte que la servidora pública, fue electa como síndica única para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.²²

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."

²² Fojas 20 del expediente principal.



32. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz²³ dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios 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, y representar legalmente al Ayuntamiento.

33. De acuerdo con las disposiciones anteriores, 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 la tesis de jurisprudencia de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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. 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."²⁴

²³ **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios (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."

²⁴ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 52/2000, página 720.



34. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, Minerva Zendejas Hidalgo tiene el carácter de síndica del Municipio actor y posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio.

35. Asimismo, el Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

VI. Legitimación pasiva

36. En el auto de admisión de veintidós de febrero de dos mil diecinueve, se tuvieron como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave. No obstante esta Primera Sala estima que únicamente debe tenerse como demandado al segundo poder, en virtud de que los actos omisivos impugnados no pueden atribuírsele al Poder Legislativo Local, porque como lo manifiesta en su escrito de contestación, no tiene atribuciones para recibir y distribuir los recursos cuya omisión se impugna, por lo que lo conducente es decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional, respecto a este poder, en términos del artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

37. El Poder Ejecutivo demandado fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno de la entidad en términos de los artículos 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, 8o., fracción X, 9o., fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad, y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado, y de conformidad con el acuerdo delegatorio publicado en el Periódico Oficial local correspondiente al ejemplar número 388 de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, quien además acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento de primero de diciem-



bre de dos mil dieciocho que le fue expedido por el gobernador del Estado de Veracruz.

VII. Causas de improcedencia

38. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer tres causas de improcedencia. A saber, en primer término, alegó que se encontraba actualizada la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional al haberse presentado la demanda fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la propia norma. En segundo término, planteó la inexistencia de los actos consistentes en las órdenes, instrucciones y autorizaciones emitidas para realizar las retenciones a las participaciones federales.

39. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de ambas causas de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el apartado de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida se contestó en la precisión de los actos impugnados, determinando el fondo respecto del que versará el estudio de fondo del presente asunto.

40. En tercer lugar, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

41. Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los montos reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos



precedentes sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,²⁵ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004.²⁶

42. En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la Ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001,²⁷ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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.—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,

²⁵ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

²⁶ De rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

²⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.



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."

43. Además, la existencia o no de la omisión impugnada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,²⁸ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—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."

44. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.

VIII. Estudio de fondo

45. De conformidad con lo precisado en los apartados relativos a la precisión de la litis y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

²⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



46. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²⁹ 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.

47. 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, 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/2010,³⁰ 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."

48. 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.

²⁹ 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.

³⁰ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



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.

49. 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.³¹

50. 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.

51. 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

³¹ 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.



propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³²

52. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios³³ 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.

53. 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.

54. 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

³² 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.

³³ 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.

55. 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 deudora, está obligado a pagar intereses.

56. 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., párrafo primero, y 6o., párrafos primero y cuarto, lo siguiente:³⁴

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 31 de enero del ejercicio de que se trate.

2. La Federación entregará las participaciones 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.

³⁴ "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."



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 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.

7. 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.

57. 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 los fines a que se destinará" cada fondo.

58. Así, al haber 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

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). También es aplicable la tesis aislada 1a. CCXXII/2013 (10a.) de rubro y texto: "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



59. **Omisión en el pago de aportaciones federales.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala concluye que la autoridad demandada incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que el Poder Ejecutivo exhibió a esta Suprema Corte se advierte que no se entregaron al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

Omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal FISMDF.

60. En efecto de las pruebas aportadas por la autoridad demandada se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado al Estado las aportaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis al Municipio actor.

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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.



61. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Las Minas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, 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 ha observado, como a continuación se demostrará.

62. En ese sentido debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo segundo en relación con el artículo 35³⁶ establece que los Estados deberán

³⁶ "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 2.5294% 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 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este 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 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."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. ..."

"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.

"Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"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,



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.

63. De las constancias exhibidas en el expediente por el Poder Ejecutivo, se advierte que mediante oficio TES-VER/1747/2019,³⁷ la tesorera local le informó a la directora general Jurídica de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo siguiente respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor:

Fondo de Infraestructura Social Municipal	Monto	Fecha de pago
No. 1 (enero de 2016)	\$429,034.00	18-febrero-2016
No. 2 (febrero de 2016)	\$429,034.00	04-marzo-2016
No. 3 (marzo de 2016)	\$429,034.00	29-abril-2016
No. 4 (abril de 2016)	\$429,034.00	31-mayo-2016

a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

³⁷ Fojas 207 y siguientes del expediente en que se actúa.



No. 5 (mayo de 2016)	\$429,034.00	30-junio-2016
No. 6 (junio de 2016)	\$2'758,801.00	1 julio-2016
No. 7 (julio de 2016)	\$2'758,801.00	31-agosto-2016

64. No obstante, destacó que de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

Municipio	Fecha de registro	Monto
Las Minas	29 de agosto de 2016	\$429,034.00
Las Minas	26 de septiembre de 2016	\$429,034.00
Las Minas	27 de octubre de 2016	\$429,032.00
Total		\$1'287,100.00

65. Por tanto, tal como se adelantó, 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 a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en tanto que, posterior a ese informe de la tesorera, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos. Se ordena entonces la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local respecto de este fondo, ya que deben tenerse como ciertos los documentos públicos que exhibió la autoridad.

66. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que, ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses que resulten sobre el saldo insoluto 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. 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, 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 ...

"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."

67. Dicho en otras palabras, se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz 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 recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF, señalados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.



68. Por 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.

69. 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.

70. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,³⁸ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004,³⁹ 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,

³⁸ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³⁹ Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



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."

71. De este modo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF, la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$1'287,100.00 (un millón doscientos ochenta y siete mil cien pesos 00/100 moneda nacional) correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses correspondientes debiendo calcularse desde la fecha en que conforme al respectivo calendario de pagos cada uno de los pagos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

IX. Efectos

72. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se



hayan generado respecto a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

73. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, para que realice las acciones conducentes a fin de que sean entregadas las aportaciones federales que han quedado precisadas en esta sentencia, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto 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.

74. En caso de 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 controversia constitucional respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del apartado sexto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones reclamadas.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta resolución.

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: Norma Lucía Piña Hernández,



Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votó en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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 MALTRATA 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MALTRATA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

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 MALTRATA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33,



CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE MALTRATA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE MALTRATA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE 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 ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APOR-



TACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE MALTRATA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, PORTANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE MALTRATA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. 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 MALTRATA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO 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 CONDENACIÓN DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MALTRATA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 96/2019. MUNICIPIO DE MALTRATA, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. VOTÓ EN CONTRA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PAS-TRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 96/2019, promovida por el Municipio de Maltrata del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Presentación de la demanda.** Concepción Araujo Rodríguez y Gustavo Rosas Huerta, quienes se ostentaron como síndica municipal y presidente del Municipio actor, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, por oficio de veinte de febrero de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. En la demanda el Municipio actor, en esencia, argumenta que la autoridad demandada violó el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales previstos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues omitió cubrir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), por un monto



de \$3'885,840.59 (Tres millones ochocientos ochenta y cinco mil ochocientos cuarenta pesos 59/100 Moneda Nacional), así como el pago de los intereses correspondientes.

3. Trámite de la demanda. El veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 96/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de quince de abril de dos mil diecinueve, admitió la demanda, reconociendo como representante únicamente a Concepción Araujo Rodríguez como síndica municipal; tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, a quienes ordenó emplazar con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que los representara, formularan su contestación de demanda; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación corresponda.

6. Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) El Municipio de Maltrata, Veracruz, conforme a lo previsto en los artículos 3o. y 68 de la Constitución Local, es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa de la entidad, sin más límites que los señalados expresamente en las leyes aplicables, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 115, primer párrafo y fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) De acuerdo a lo que establece el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal "La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados: dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el



Estado los reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los plazos de pago 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". Que del mismo artículo párrafo cuarto, dispone que las "participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no se podrá ser objeto de deducciones sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley".

c) La autoridad demandada ha venido incurriendo en omisión de entregar las participaciones federales con sus respectivos intereses que le corresponden al Municipio, dentro de los plazos que prevé la ley.

d) De acuerdo a la distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) para el ejercicio dos mil dieciséis se asigna al Municipio de Maltrata, Veracruz, un monto de \$1'681,662.00 (Dieciséis millones seiscientos ochenta y un mil seiscientos sesenta y dos pesos 00/100 M.N.) ese monto será entregado a los Municipios mensualmente en los primeros diez meses, por lo que se refiere que cada mes debería el Estado depositar al Ayuntamiento de Maltrata de Veracruz, la cantidad de:

Mes	Fecha límite de deposito	Monto original	Deducción FAIS (F977)	Monto neto no depositado
Agosto	7 septiembre 2016	\$1'668,166.00	\$392,886.47	\$1'295,279.53
Septiembre	7 de octubre 2016	\$1'668,166.00	\$392,886.47	\$1'295,279.53
Octubre	4 de noviembre 2016	\$1'668,166.00	\$392,886.47	\$1'295,279.53
			Total	\$3'885,840.59

e) A pesar de que se han realizado gestiones ante el secretario de Finanzas y Planeación de Gobierno del Estado para que al Ayuntamiento de Maltrata de Veracruz, le sean depositados los recursos del FISMDF ejercicio dos mil dieci-



séis, éste se ha negado a hacer lo correspondiente a las mensualidades que debió depositar el día 7 de septiembre, 7 de octubre y 4 de noviembre, reteniendo indebidamente al Ayuntamiento, la cantidad de \$3'885,840.59 (Tres millones ochocientos ochenta y cinco mil ochocientos cuarenta pesos 59/100 Moneda Nacional).

f) Dichos fondos federales fueron transferidos desde hace meses por el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, al día de la presentación de la demanda, hay omisión de entregar tal recurso al Municipio actor.

g) La autoridad demandada al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales señalados, viola el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales y con ello transgrede su libertad de administración hacendaria, contenida en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

h) No existe por parte del Municipio actor, alguna manifestación de voluntad o consentimiento, para que las autoridades estatales omitan la entrega de los fondos, como tampoco ningún acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio en el que se comprometan los recursos que le corresponden de los fondos para el pago de las obligaciones. Por tanto, la omisión de pago de las aportaciones federales por parte del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, va en contra de la voluntad del Municipio.

7. Contestación de la demanda del Poder Legislativo. Por este poder contestó la demanda el jefe de Departamento de Amparos del H. Congreso del Estado Libre de Veracruz de Ignacio de la Llave, Amadeo Condado Espinoza, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

a) Se debe sobreseer en la controversia constitucional en virtud de que el Poder Legislativo no le asiste el carácter de demandado, pues dicho carácter sólo le reviste a aquellos entes que su actuar encuadra dentro de los extremos



de la fracción II, del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo anterior, procede decretar la causal de improcedencia de la presente controversia constitucional, pues el Poder Legislativo no intervino al acto materia de la controversia, ya que no fueron emitidos por el Congreso del Estado, así como tampoco por los órganos administrativos que conforman su estructura orgánica.

8. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo Local. Por este poder compareció el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien al contestar la demanda expuso lo siguiente:

a) Por lo que hace a los requerimientos que el Municipio actor formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, ni los afirma ni los niega por no resultar propios de la administración pública estatal que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciocho.

b) El Municipio actor pretende ejercitar un derecho, el cual como autoridad encargada de vigilar los intereses y finanzas municipales no hizo valer dentro de los plazos legales establecidos en la ley reglamentaria de la materia que rige el procedimiento y/o con base en los recursos ordinarios previo a la controversia constitucional al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

c) La autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto a la retención u omisión de pago de recursos y/o fondo federal que presuntamente le correspondía en relación al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal transcurrió de manera excesiva en virtud de haber pasado más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda.

d) Si bien, el Municipio actor señala que tiene derecho al fondo federal impugnado, no aporta medio de prueba fehaciente en el sentido de que los recursos federales estén efectivamente comprometidos para los fines a los que



se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal en relación con el numeral 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos resulta ser un hecho notorio que por haber concluido el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, el Municipio carece de todo derecho pues al haberse aprobado recursos federales para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve para efectos de continuar con todas aquellas obligaciones, no cabe duda que el promovente pretende allegarse de recursos que no serán ejercidos.

e) Que el acto impugnado en realidad es un acto positivo y debieron ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que se percató de la supuesta retención de recursos y al no haberlo hecho así prescribió su derecho.

f) Niega que los actos impugnados sean hechos propios, ya que la administración del Gobierno del Estado de Veracruz inició el primero de diciembre de dos mil dieciocho. No obstante, al Municipio actor le corresponde probarlos e impugnarlos dentro del plazo de treinta días establecido para ello.

g) En caso de condenar el pago al Poder Ejecutivo Local respecto a los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, ello afectaría el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar lo que haría incurrir al servidor público obligado (sic) administrativa o de índole penal, por lo que al momento de dictarse el fallo correspondiente, se fije un plazo razonable atendiendo a las circunstancias de tiempo, a efecto de que el Gobierno del Estado de Veracruz pueda o tenga oportunidad de presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y con base en ello se cubran sin problemas los pagos o las responsabilidades que de las sentencias puedan emanar.

h) Se sustenta en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, en relación al artículo 45 del mismo ordenamiento en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que



estos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de las sentencias que en este medio de control constitucional se pronuncian no tiene efectos retroactivos salvo en materia penal. Se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, mismo que ha concluido y además está sujeto a una condición de anualidad y no se advierte o que tuvieron y/o tengan ultra actividad para los futuros ejercicios fiscales.

i) En caso de que exista derecho alguno a favor del Municipio actor, éste será únicamente respecto a las cantidades que efectivamente le corresponden, que no le hayan sido entregadas o transferidas, lo cual se demuestra con las documentales que se ofrecen en el escrito de contestación.

9. Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

10. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

11. Radicación. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se avocó a su estudio.

II. Competencia

12. 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 tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Ofi-



cial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Maltrata, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de la litis

13. En términos del 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 Mexicanos¹ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

14. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

- Las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las aportaciones y/o participaciones federales que le corresponden al Municipio por concepto del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF) del año dos mil dieciséis por un monto de \$3'885,840.59 (Tres millones ochocientos ochenta y cinco mil ochocientos cuarenta pesos 59/100 Moneda Nacional), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del indicado año, más los intereses respectivos.

15. Esta Primera Sala considera que del análisis integral de la demanda, lo efectivamente impugnado es la omisión total de pago respecto del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por un monto de \$3'885,840.59 (Tres millones ochocientos ochenta y cinco mil ochocientos cuarenta pesos 59/100 Moneda Nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses respectivos.

¹ "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. ..."



16. Ahora bien, respecto a la retención y la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos, el Poder Ejecutivo afirmó que los actos impugnados 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 participaciones. Al respecto, 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.

IV. Oportunidad

17. 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. 43/2003² 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.

² 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, «con número de registro digital: 183581» 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.



18. En la controversia constitucional 5/2004,³ 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 consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

19. En la controversia constitucional 20/2005,⁵ 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.

20. En la controversia constitucional 98/2011,⁷ 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.

21. En la controversia constitucional 37/2012,⁹ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participacio-

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁴ Foja 28 de la sentencia.

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.

⁹ 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**.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.

22. En la controversia constitucional 67/2014,¹¹ 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.¹²

23. En la controversia constitucional 78/2014,¹³ 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;

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.



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

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.¹⁵ 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.

25. 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 **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

26. 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

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 el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.



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,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

27. 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 interposición 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.

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; ..."



28. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de pago de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por un monto de \$3'885,840.59 (Tres millones ochocientos ochenta y cinco mil ochocientos cuarenta pesos 59/100 Moneda Nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis. 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 Poder Ejecutivo en su informe y expresado como causa de improcedencia por extemporaneidad, la demanda se interpuso en tiempo.

29. Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2018, el once de abril de dos mil dieciocho.

V. Legitimación activa

30. El actor es el Municipio de Maltrata, del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Concepción Araujo Rodríguez, quien se ostentó como síndica. Dicho carácter lo acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, de la que se advierte que la servidora pública fue electa como síndica única para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.²¹

31. En relación con la representación, el artículo 37, fracción I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz²² dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del

²¹ Foja 37-38 del expediente principal.

²² **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios (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. ..."



Municipio en los litigios 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, y representar legalmente al Ayuntamiento.

32. De acuerdo con las disposiciones anteriores, cuentan con la representación del Municipio y, por tanto, tienen legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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. 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."²³

33. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, Concepción Araujo Rodríguez tiene el carácter de síndica del Municipio actor y posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio.

²³ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 52/2000, página 720, «con número de registro digital: 1921000».



34. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

VI. Legitimación pasiva

35. En el auto de admisión de quince de abril de dos mil diecinueve se tuvieron como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave. No obstante esta Primera Sala estima que únicamente debe tenerse como demandado al segundo poder, en virtud de que los actos omisivos impugnados no pueden atribuírsele al Poder Legislativo Local, porque como lo manifiesta en su escrito de contestación, no tiene atribuciones para recibir y distribuir los recursos cuya omisión se impugna, por lo que lo conducente es decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional respecto a este poder, en términos del artículo 20, fracción II en relación con el 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

36. El Poder Ejecutivo demandado fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno de la entidad en términos de los artículos 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, 8, fracción X, 9, fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad, y 15, fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado, y de conformidad con el acuerdo delegatorio publicado en el Periódico Oficial Local correspondiente al ejemplar número 388, de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, quien además acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho que le fue expedido por el gobernador del Estado de Veracruz.

VII. Causas de improcedencia

37. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer tres causas de improcedencia. A saber, en primer término, alegó que se encontraba



actualizada la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional al haberse presentado la demanda fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la propia norma. En segundo término, planteó la inexistencia de los actos consistentes en las órdenes, instrucciones y autorizaciones emitidas para realizar las retenciones a las participaciones federales.

38. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de ambas causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el apartado de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida se contestó en la precisión de los actos impugnados, determinando el fondo respecto del que versará el estudio de fondo del presente asunto.

39. En tercer lugar, debe desestimarse el argumento del Poder Ejecutivo que señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual; ello porque no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el cumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio actor, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

40. En efecto, no obstante, el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más aún cuando el acto omisivo de falta de entrega impugnado, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

41. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.



VIII. Estudio de fondo

42. De conformidad con lo precisado en los apartados relativos a la precisión de la litis y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

43. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²⁴ 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.

44. 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, 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/2010²⁵ 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."

²⁴ 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.

²⁵ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».



45. 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 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.

46. 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.²⁶

47. 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.

²⁶ 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, «con números de registro digital: 192331 y 192330» respectivamente.



48. 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.²⁷

49. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios²⁸ 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.

50. 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.

²⁷ 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, «con número de registro digital: 192327».

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.



51. 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.

52. 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 deudora, está obligado a pagar intereses.

53. 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., párrafo primero, y 6o., párrafos primero y cuarto, lo siguiente:²⁹

"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 31 de enero del ejercicio de que se trate. ..."

2. La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados.

²⁹ "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. ..."



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 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.

7. 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.

54. 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 los fines a que se destinará" cada fondo.

55. Así, al haber 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.³⁰

56. Omisión en el pago de aportaciones federales. Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala concluye que la autoridad demandada incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de dos mil dieciséis que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que el Poder Ejecutivo exhibió a esta Suprema Corte se advierte que no se entregaron al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

³⁰ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008). También es aplicable la tesis aislada 1a. CCXXII/2013 (10a.) de título, subtítulo y texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, «con número de registro digital: 2003921».



Omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF).

57. En efecto, de las pruebas aportadas se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado al Estado las aportaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciséis al Municipio actor.

58. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Maltrata del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, 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 ha observado, como a continuación se demostrará:

59. En ese sentido debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo segundo en relación con el artículo 35³¹ establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden con-

³¹ "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 2.5294% 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 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este 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 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."



forme 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.

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. ..."

"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.

"Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"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.

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. "Dicho calendario deberá comunicarse a los Gobiernos Municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



60. De las constancias exhibidas en el expediente por el Poder Ejecutivo, se advierte que mediante oficio TES-VER /3040/2019,³² la tesorera local le informó a la directora general Jurídica de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo siguiente respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor:

Fondo de Infraestructura Social Municipal	Monto	Fecha de pago
No. 1 (enero de 2016)	\$1'295,279.53	2 de febrero de 2016
No. 2 (febrero de 2016)	\$1'295,279.53	3 de marzo de 2016
No. 3 (marzo de 2016)	\$1'295,279.53	29 de abril de 2016
No. 4 (abril de 2016)	\$1'295,279.53	8 de junio de 2016
No. 5 (mayo de 2016)	\$1'295,279.53	30 de junio de 2016
No. 6 (junio de 2016)	\$1'295,279.53	1 de julio de 2016
No. 7 (julio de 2016)	\$1'295,279.53	31 de agosto de 2016

61. No obstante, destacó que de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

Municipio	Fecha de registro	Monto
Maltrata	29 de agosto de 2016	\$1'295,279.53
Maltrata	26 de septiembre de 2016	\$1'295,281.53
Maltrata	27 de octubre de 2016	\$1'295,279.53
Total		\$3'885,840.59

62. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, tal como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en

³² Fojas 202 y siguientes del expediente en que se actúa.



ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en tanto que, posterior a ese informe de la tesorera, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos. Se ordena entonces la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local respecto de este fondo, ya que deben tenerse como ciertos los documentos públicos que exhibió la autoridad.

63. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que, ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses que resulten sobre el saldo insoluto 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. 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, 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 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:

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

64. Dicho en otras palabras, 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 recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) señalados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

65. Por 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.

66. 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.

67. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,³³ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004³⁴ 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 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

³³ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³⁴ Consultable en la Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



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."

68. De este modo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$3'885,840.59 (Tres millones ochocientos ochenta y cinco mil ochocientos cuarenta pesos 59/100 Moneda Nacional) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses correspondientes debiendo calcularse desde la fecha en que conforme al respectivo calendario de pagos cada uno de ellos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

IX. Efectos

69. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

70. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente



a aquél en que le sea notificado este fallo, para que realice las acciones conducentes a fin de que sean entregadas las aportaciones federales que han quedado precisadas en esta sentencia, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto 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.

71. En caso de 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 controversia constitucional respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del apartado sexto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones reclamadas.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta resolución.

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: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votó en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SOCONUSCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGO PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS POSTERIORES A AQUÉL EN QUE LA ENTREGA DE RECURSOS TUVO LUGAR (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SOCONUSCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ RECAE SOBRE EL SECRETARIO DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 42 Y 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE; 8, FRACCIÓN X, 9, FRACCIÓN I, Y 17, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD; Y 15, FRACCIÓN XXXII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE LA MISMA).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE 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 SOCONUSCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).



VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SOCONUSCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS CORRESPONDIENTES AL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN Y AL FONDO METROPOLITANO PARA LA ZONA METROPOLITANA DE ACAYUCAN SON CONTROLADAS DIRECTAMENTE POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A PARTIR DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SOCONUSCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. DEBEN TENERSE POR CIERTAS LAS CANTIDADES RECLAMADAS, AUN CUANDO NO OBRE EN AUTOS EL CONVENIO RESPECTIVO, ANTE LA CONTESTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA PARTE DEMANDADA Y LA AUSENCIA DE PRUEBAS QUE LAS DESVIRTÚEN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SOCONUSCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SOCONUSCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 221/2019. MUNICIPIO DE SOCONUSCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA



LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE Y PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 221/2019, promovida por el Municipio de Soconusco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la demanda. Por escrito presentado el siete de junio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lucinda Joaquín Culebro y Rolando Sinforoso Rosas, en su carácter de síndica municipal y presidente municipal, respectivamente, del Municipio de Soconusco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que combaten los siguientes actos atribuidos al gobernador de Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"IV. Actos reclamados:

"**1)** Del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz 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 aportaciones y participaciones federales que le corresponden al Municipio de Soconusco, Veracruz, por concepto de **Ramo General 33 y 23**, y en lo particular a:

"**a.** Aportación del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total



de **\$1'891,265.06 (un millón ochocientos noventa y un mil doscientos sesenta y cinco pesos 06/100 M.N.)**.

"b. Aportación del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación:

"1. FORTAFIN-A-2016 por un monto de **\$4'200.000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.)**.

"2. FORTAFIN-B-2016, por un monto de **\$4'900.000.00 (cuatro millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. Aportación del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan **ejercicio 2013** por la cantidad de **\$6'246,874.33 (seis millones doscientos cuarenta y seis mil ochocientos setenta y cuatro pesos 33/100 M.N.)**, **del ejercicio 2014** por un monto de **\$11'064,252.81 (once millones sesenta y cuatro mil doscientos cincuenta y dos pesos 81/100 M.N.)** y ejercicio fiscal 2015, por el total de **\$12'180,780.12 (doce millones ciento ochenta mil setecientos ochenta pesos 12/100 M.N.)**.

"Se reclama también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF (agosto-octubre 2016), FORTAFIN-A-2016 y FORTAFIN-B-2016, y Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan ejercicios 2013, 2014 y 2015; pago de interés que deberá hacer a mi representado, hasta que se realice el pago total de dichas aportaciones y participaciones.

"2) Se reclama del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la omisión en el cumplimiento de las obligaciones Constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que ha sido omiso en entregar las aportaciones y participaciones federales que le corresponden al Municipio de Soconusco, Veracruz, por concepto de **Ramo General 33 y 23**, y en lo particular a:

"a. Aportación del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total



de **\$1'891,265.06 (un millón ochocientos noventa y un mil doscientos sesenta y cinco pesos 06/100 M.N.)**.

"b. Aportación del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación:

"1. FORTAFIN-A-2016 por un monto de **\$4'200.000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.)**.

"2. FORTAFIN-B-2016, por un monto de **\$4'900.000.00 (cuatro millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. Aportación del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan **ejercicio 2013** por la cantidad de **\$6'246,874.33 (seis millones doscientos cuarenta y seis mil ochocientos setenta y cuatro pesos 33/100 M.N.)**, **del ejercicio 2014** por un monto de **\$11'064,252.81 (once millones sesenta y cuatro mil doscientos cincuenta y dos pesos 81/100 M.N.)** y ejercicio fiscal 2015, por el total de **\$12'180,780.12 (doce millones ciento ochenta mil setecientos ochenta pesos 12/100 M.N.)**.

"3) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han retenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del Fondo por concepto de **Ramo General 33 y 23**, y en lo particular a:

"a. Aportación del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total de **\$1'891,265.06 (un millón ochocientos noventa y un mil doscientos sesenta y cinco pesos 06/100 M.N.)**.

"b. Aportación del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, como se desglosa a continuación:

"1. FORTAFIN-A-2016 por un monto de **\$4'200.000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.)**.



"2. FORTAFIN-B-2016, por un monto de **\$4'900.000.00 (cuatro millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. Aportación del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan **ejercicio 2013** por la cantidad de **\$6'246,874.33 (seis millones doscientos cuarenta y seis mil ochocientos setenta y cuatro pesos 33/100 M.N.)**, del **ejercicio 2014** por un monto de **\$11'064,252.81 (once millones sesenta y cuatro mil doscientos cincuenta y dos pesos 81/100 M.N.)** y ejercicio fiscal 2015, por el total de **\$12'180,780.12 (doce millones ciento ochenta mil setecientos ochenta pesos 12/100 M.N.)**.

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

"Así como también se le condene al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones vigente al momento en que se dicte la resolución respectiva, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representado."

2. SEGUNDO.—Antecedentes. En su escrito de demanda, el Municipio actor señaló, para lo que interesa destacar, los siguientes antecedentes:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

1. El veintinueve de enero de dos mil dieciséis se publicó en la Gaceta Oficial del Estado 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" (FISMDF) entre los Municipios del Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal de 2016.

2. En términos del referido acuerdo, se asignó el monto que recibiría el Municipio de Soconusco, el cual debería cubrirse en diez pagos mensuales de enero a octubre de dos mil dieciséis; sin embargo, y a pesar de las distintas solicitudes y requerimientos a la secretaria de Finanzas de la entidad, el Gobierno del Estado de Veracruz ha sido omiso en realizar la entrega de las cantidades correspondientes a las mensualidades de **agosto, septiembre y octubre de**



dos mil dieciséis, que asciende a la cantidad de \$1'891,265.96 (un millón ochocientos noventa y un mil doscientos sesenta y cinco pesos 06/100 M.N.).

Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión

1. El diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Veracruz celebraron convenio para el otorgamiento de subsidios para la transferencia de los recursos federales con cargo al "Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión", autorizando distintos recursos a favor del Municipio actor.

2. En cumplimiento a lo anterior, el Municipio actor, previo cumplimiento de los requisitos necesarios, celebró dos convenios de coordinación para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos federales con cargo al "Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016)" y al "Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-B-2016 (FORTAFIN-B-2016)" con el Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

3. Por cuanto hace al FORTAFIN-A-2016, el convenio fue autorizado el siete de octubre de dos mil dieciséis por la Legislatura del Congreso del Estado; sin embargo, a la fecha el Gobierno del Estado de Veracruz ha sido **omiso** en realizar la entrega de los recursos **desde diciembre de dos mil dieciséis**, lo que asciende a la cantidad de \$4'200,000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.)

4. En relación al FORTAFIN-B-2016, el convenio fue autorizado el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis por la Legislatura del Congreso del Estado, sin que a la fecha y desde el pasado **diciembre de dos mil dieciséis** el Estado de Veracruz haya entregado los recursos correspondientes por la cantidad de \$4'900,000.00 (cuatro millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.)

Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan

1. El Congreso del Estado aprobó la celebración del convenio de coordinación entre el Municipio actor y el Gobierno del Estado a través de la Secretaría



de Finanzas y Planeación, para la aplicación, ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos federales del referido fondo, para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015; sin embargo, y a pesar de que el actor cumplió los distintos requisitos establecidos y que dichos recursos ya han sido transferidos por parte de la secretaria de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado, éste ha sido omiso en la entrega de los recursos correspondientes que generan un total de "\$40'482,392.32 (cuarenta millones cuatrocientos ochenta y dos mil trescientos noventa y dos pesos 32/100 M.N.)".

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. El Municipio actor expone, en esencia, lo siguiente:

- La autoridad demandada, al omitir la entrega de los recursos, transgrede el principio de integridad de los recursos federales, así como la libertad de administración hacendaria, prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

- En términos del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal puede haber casos de excepción en los que resulte válida la afectación y retención de las participaciones federales que le corresponden a los Municipios; sin embargo, el caso no se encuentra en ninguna de esas hipótesis, por lo que resulta ilegal que las autoridades demandadas retengan sin justificación alguna los fondos y participaciones federales que se reclaman.

- No existe por parte del Municipio alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales llevaran a cabo la omisión de entrega de tales fondos, esto es, no existe ningún acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio Soconusco en el que se comprometan los recursos que se reclaman, por lo que se transgrede su autonomía financiera.

- La entrega extemporánea de los recursos genera intereses de acuerdo con 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."



- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha determinado que el principio de integridad de los recursos municipales, consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal, ampara tanto a las aportaciones como participaciones federales, así como a los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de las entidades federativas.

- Al retener los fondos correspondientes al **Ramo 33**, la autoridad demandada transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos municipales, así como el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

- Los citados principios también resultan aplicables a los recursos provenientes del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan y del Fondo de Fortalecimiento para la Inversión, pues se trata de recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados.

- Al no haber entregado los recursos de los fondos correspondientes al **Ramo 23**, la autoridad demandada contraviene lo dispuesto en el artículo 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, pues no cuenta con elementos que acrediten que no recibió dichos recursos o, en su caso, que hayan sido devueltos a la Tesorería de la Federación ante algún incumplimiento por parte del Municipio actor.

4. CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. El Municipio actor expone que se contravienen los artículos 14, 16, 17, 20, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de diez de junio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **221/2019**; asimismo, ordenó turnarla al Ministro Luis María Aguilar Morales, 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 317 y 318 del expediente en que se actúa.



6. Posteriormente, mediante proveído de once de junio de dos mil diecinueve, el Ministro Luis María Aguilar Morales, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, tuvo por presentada sólo a la síndica del Municipio actor con la personalidad que ostentó, al ser su atribución la representación legal del Ayuntamiento, admitió a trámite la demanda, y, entre otras cuestiones, ordenó emplazar como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

7. Además, requirió a la autoridad demandada para que, al rendir su contestación, enviara a este Alto Tribunal copias certificadas de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.²

8. SEXTO.—**Contestación extemporánea de la demanda.** Por acuerdo de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro instructor determinó que el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad, dio contestación a la demanda de controversia constitucional de manera **extemporánea**; por otra parte, se le tuvo desahogando el requerimiento formulado al haber remitido copia certificada del oficio por el que se solicitó a la Secretaría de Finanzas de la entidad las documentales relacionadas con los actos impugnados.

9. Sin embargo, se requirió a la autoridad demandada para que exhibiera copia certificada de los convenios de coordinación celebrados con el Municipio actor, correspondientes a los **Fondos para el Fortalecimiento Financiero del año 2016 (FORTAFIN-A-2016 y FORTAFIN-B-2016) y el Fondo Metropolitano para la Zona de Acayucan 2013 y 2014**, así como de las constancias donde se establecieran los montos y periodos de pago de tales fondos, apercibiéndose que, en caso de no hacerlo, se le impondría una multa.

10. De la misma manera, se requirió al Municipio actor a efecto de que presentara en copia certificada los referidos convenios de coordinación, así como

² *Ibidem.* Fojas 319 a 322.



los documentos que demuestren que cumplió con los requisitos establecidos para la obtención de los montos y proyectos autorizados en los fondos en comento por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **apercibido que, de ser omiso, se resolvería lo que en derecho correspondiera conforme a las constancias que obren en autos.**³

11. SÉPTIMO.—Opinión del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal se abstuvieron de formular pedimento.

12. 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 por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁴

13. Asimismo, y en cumplimiento al requerimiento efectuado en auto de veintiséis de agosto de la presente anualidad, se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado remitiendo los originales de los acuses de recibo de los oficios por los cuales solicitó a la Secretaría de Finanzas de la entidad las documentales relacionadas con los actos impugnados.⁵

CONSIDERANDO:

14. 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 Ge-

³ *Ibidem*. Fojas 385 y 386.

⁴ *Ibidem*. Fojas 439 a 442.

⁵ Para referencia, dichos acuses se encuentran a fojas 412 y 413 del expediente en que se actúa.



neral 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.

15. 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.

16. 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 la demanda, de las documentales exhibidas como pruebas.

17. En cuanto a lo señalado por el Municipio actor, destaca que ha solicitado a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz el pago del recurso federal correspondiente al concepto del **Ramo 33**, sin que a la fecha de presentación de la demanda se haya realizado. Asimismo, menciona que reclama como adeudo los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

18. Asimismo, sostiene que el Gobierno del Estado de Veracruz ha sido omiso en entregar desde el mes de diciembre, los recursos del **FORTAFIN-A-2016**, así como del **FORTAFIN-B-2016**, correspondientes al concepto del Ramo 23.

19. De la misma manera señala en su demanda que la autoridad demandada no le ha transferido los recursos del **Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan**, correspondientes a los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015, aun cuando fueron entregados de manera oportuna por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz.

20. Por último, solicita que se condene a la demandada al pago de intereses que se hayan generado, en virtud de la falta de pago injustificada de los fondos reclamados.



21. De lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

1) La omisión de pago de las aportaciones del Fondo 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;

2) La omisión de pago de las aportaciones del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN-A-2016 Y FORTAFIN-B-2016) desde el mes de diciembre de dos mil dieciséis;

3) La omisión de pago de las aportaciones del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan correspondientes a los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015; y,

4) El pago de intereses que se hubieren generado por el retraso injustificado en el pago de los recursos correspondientes a los referidos fondos.

22. 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

⁶ De texto: "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.". Consultable



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."

23. TERCERO.—Oportunidad. A continuación se determinará si la controversia fue promovida en tiempo.

24. 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.

25. 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—.

26. Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99,⁸ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS

en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital: 166985».

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.

⁸ De texto: "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



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 OMISIONES."

27. Por otra parte, 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.

28. De esto 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.

29. La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003,¹⁰ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

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". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, «con número de registro digital: 193445».

⁹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos.

¹⁰ De 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". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581».



30. 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.

31. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009,¹¹ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."

32. 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.

33. 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 contro-

¹¹ De 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 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, «con número de registro digital: 166988».



versia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

34. Por ende, la falta 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, puesto que se encuentra íntimamente relacionada 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.

35. Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010,¹² 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."

36. 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

¹² De texto: "Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, «con número de registro digital: 163194».



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.

37. Lo anterior es acorde a la tesis número P./J. 43/2003,¹³ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro anteriormente citada.

38. En el caso, se impugna la **omisión total** por parte del Poder Ejecutivo del Estado de entregar 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**, de las aportaciones del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN-A-2016 Y FORTAFIN-B-2016) desde el mes de diciembre de dos mil dieciséis, así como de las del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan correspondientes a los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015.

39. Por tanto, y toda vez que, de forma preliminar, no se puede advertir la existencia de alguna entrega parcial u otro acto positivo, es que la presentación de la demanda se estima oportuna.

40. 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 De 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581».



"l. 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. ..."

41. 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:

"l. 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. ..."

42. 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; además, que 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.

43. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Lucinda Joaquín Culebro y Rolando Sinforoso Rosas, en su carácter de síndica municipal y presidente municipal, respectivamente, del Municipio de Soconusco, Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, es necesario recordar que por acuerdo de diez de junio del dos mil diecinueve, el Ministro Instructor tuvo únicamente por presentada a la síndica municipal.



44. La funcionaria acredita su personalidad con la copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez que la acredita como síndica expedida por el Consejo Municipal de Soconusco del Organismo Público Electoral del Estado,¹⁴ así como de un extracto de la Gaceta Oficial de la entidad de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, en la que fue publicada la "*Lista de nombres de quienes resultaron electos en la elección de Ayuntamientos conforme a las constancias de mayoría relativa y de asignación expedidas por el Organismo Público Electoral del Estado de Veracruz*".¹⁵

45. Por tanto, 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,¹⁶ se reconoce la representación que ostenta la referida funcionaria, para promover en nombre del Municipio actor, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i).

46. 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.

47. En el auto de admisión de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz quien dio contestación por conducto de Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el uno de diciembre de dos mil dieciocho, por el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹⁷

48. Ahora bien, los artículos 42 y 50, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 8, fracción X, 9, fracción I, y 17 de la Ley Or-

¹⁴ Foja 40 del cuaderno principal.

¹⁵ *Ibidem*. Fojas 44 a 46.

¹⁶ **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: ...

"II. Representar Legalmente al Ayuntamiento. ..."

¹⁷ Foja 373 del expediente en que se actúa.



gánica del Poder Ejecutivo del citado Estado y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de la mencionada entidad, disponen:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 42.** El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"**Artículo 50.** El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine. ..."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"**Artículo 8o.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá: ...

"...

"**X.** Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

"**Artículo 9o.** Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno. ..."

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



Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes: ...

"...

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

49. De los artículos transcritos se advierte que el titular del Poder Ejecutivo podrá designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; que dicho poder contará con una Secretaría de Gobierno, que contará con las facultades que le confiera la legislación aplicable, entre ellas, representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia jurisdiccional de carácter federal en los juicios en que sea parte y de cualquier naturaleza.

50. Por tanto, esta Primera Sala estima que Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la presente controversia, el cual tiene legitimación pasiva por ser a quien se le atribuyen los actos impugnados.

51. SEXTO.—Causas de improcedencia. Toda vez que la contestación de demanda fue presentada de manera extemporánea y esta Primera Sala no ad-



vierte causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, se procede a estudiar el fondo del asunto.

52. SÉPTIMO.—Estudio. Esta Primera Sala estima que los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor resultan **fundados** por las razones que a continuación se exponen:

53. En primer lugar, es menester señalar como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos, etcétera.

54. Además, el párrafo segundo de la referida fracción establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o subsidios, los recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal, mientras su párrafo último subraya que estos recursos deben ser ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

55. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que encomienda en forma exclusiva a los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que la Constitución Federal ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

56. En otras palabras, la Constitución no solamente ha otorgado una serie de competencias a los Municipios, sino ha garantizado también que gocen de los recursos necesarios para ejercer tales atribuciones. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, puesto que la facultad constitucional para programar y aprobar el presupuesto de egresos presupone que deben tener plena certeza sobre los recursos de que disponen.



57. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, sin mayores consecuencias, estarían privándolos de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones, lo que no encontraría asidero constitucional en el esquema previsto en el citado artículo 115.

58. No es óbice a lo anterior que las aportaciones, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria municipal, pues ambas son recursos que ingresan a la hacienda municipal. En efecto, el hecho de que la partida presupuestal correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales respecto de los cuales la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en omisiones o retrasos, habiéndose determinado las cantidades que aquéllos recibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas.

59. Luego, una vez definidos los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el principio de integridad de los recursos económicos municipales. En este sentido, no se cumple realmente con la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos últimos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, esto es, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido una retención indebida.

60. Esta Primera Sala considera que las razones anteriores pueden hacerse extensivas al Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan, cuya omisión de entrega la reclama el Municipio actor, pues si bien es cierto dicho fondo no está constituido por participaciones o aportaciones federales, también lo es que al estar conformado por recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados –los cuales fueron aprobados por la Cámara de Diputados en favor de los Municipios en el presupuesto de egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2013 en el Anexo 19, 2014 en el Anexo 19 y 2015 en el Anexo 20, todos con cargo a la asignación prevista para los Programas del Ramo 23, en el renglón **otras provisiones económicas**– les debe regir el principio de integridad de los recursos municipales consagra-



do en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues deben entregarse de manera puntual y efectiva a los Municipios.¹⁸

61. Precisado lo anterior, analizarán las omisiones de entregar las aportaciones de cada uno de los fondos señalados en el escrito inicial de demanda, así como el pago de los intereses solicitados por el retraso de los recursos de cada uno de los fondos.

I. Aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

62. El artículo 32, párrafo segundo,¹⁹ de la Ley de Coordinación Fiscal establece que este 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 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.

63. Asimismo, el artículo 35, párrafo último,²⁰ del citado ordenamiento, establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los re-

¹⁸ Así se consideró por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por ejemplo, la controversia constitucional 252/2016 el diez de octubre de dos mil dieciocho por unanimidad de cuatro votos.

¹⁹ **Artículo 32.** ...

"Este 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 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."

²⁰ **Artículo 35.** ...

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



cursos que les corresponden, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades.

64. Ahora, de las constancias de autos, se advierte que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/4614/2019, de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, en alcance al diverso TES-VER/4002/2019, (mediante el cual se atendió el oficio SG-DGJ/3322/06/2019), aclaró los montos respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.²¹

65. A tal efecto, en el citado oficio se señaló lo siguiente:

"Me permito puntualizar y hacer la aclaración que los montos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), cubiertos en las ministraciones del ejercicio fiscal 2016, corresponden al siguiente detalle:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fideicomiso FAIS (F977)	\$630,421.02	15-feb-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$630,421.02	03-mar-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$630,421.02	29-abr-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$630,421.02	08-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$630,421.02	30-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$630,421.02	01-jul-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$630,421.02	31-ago-16

"Por lo anterior, los **registros pendientes de pago correctos y que pertenecen a las ministraciones de los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal 2016, se detallan a continuación:**

²¹ Foja 414 del cuaderno principal.



Concepto	Fecha de pago	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$630,421.02
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$630,423.02
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$630,421.02
		\$1'891,265.06."

66. De la transcripción anterior, puede advertirse que, tal y como lo reconoce expresamente la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, están pendientes de pago la cantidad de \$1'891,265.06 (un millón ochocientos noventa y un mil doscientos sesenta y cinco pesos 06/100 M.N.) por concepto 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, respectivamente, que fue precisamente, lo reclamado por el Municipio actor.

67. Lo anterior con independencia de que en la tabla se señalen los adeudos por **concepto** de "FIDEICOMISO FAIS (F977)", pues en realidad, la propia funcionaria estatal reconoce que la información detallada corresponde a los montos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal; además, la cantidad que considera se debe al Municipio coincide con la que éste último demandó.

68. Ahora bien, no pasa inadvertido que en términos del punto octavo²² 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", el monto anual que le corresponde al Municipio

²² Octavo. La distribución municipal que resulta de aplicar la fórmula y metodología antes descritas es la siguiente:

Clave	Municipios	Monto
145	Soconusco	8'267,622



actor por concepto de FISMDF es de \$8'267,622.00 (ocho millones doscientos sesenta y siete mil seiscientos veintidós pesos 00/100 M.N.) por lo que, **en principio**, mensualmente,²³ le correspondería recibir la cantidad de \$826,762.02 (ochocientos veintiséis mil setecientos sesenta y dos pesos 02/100 M.N.) cantidad que, multiplicada por tres, en virtud de los meses que se reclaman, darían un monto total de \$2'480,286.06 (dos millones cuatrocientos ochenta mil doscientos ochenta y seis pesos 06/100 M.N.), siendo que el Municipio actor y la autoridad demandada coinciden en una cantidad menor.

69. Sin embargo, fue el propio Municipio actor quien, desde el escrito de demanda, inserta una tabla de la que se desprende que el "monto neto no depositado" es resultado de restar el "monto original" (señalado en el acuerdo que dio a conocer la distribución de los recursos) y la "deducción FAIS (F977)",²⁴ de ahí que, se reitera, es la cantidad señalada en la demanda y, posteriormente reconocida por la autoridad señalada la que debe tenerse por adeudada.

70. Ahora bien, en la tesis de jurisprudencia **P./J. 46/2004**, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea 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

²³ "Décimo. La entrega de los recursos del 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, que a continuación se presenta: ..."

²⁴ Foja 12 del expediente en que se actúa.



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."²⁵

71. En ese sentido, en términos del "*Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura*

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital:» 181288.



Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016", se fijó como "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF" la siguiente:

*Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 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

72. Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

73. En primer lugar, es importante destacar que los recursos relativos al **FORTAFIN y al Fondo Metropolitano** se encuentran, por su parte, previstos en el presupuesto de egresos para el ejercicio dos mil catorce y dos mil dieciséis, respectivamente; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas".



74. En términos de los referidos presupuestos, estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 19 y Anexo 20 en el rubro "provisiones salariales y económicas".²⁶

75. En ese sentido, debe insistirse que los recursos para el FORTAFIN, así como del Fondo Metropolitano **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.

76. Así, las entidades federativas, por conducto de sus Secretarías de Finanzas, pueden celebrar convenios de coordinación con la mencionada secretaria para recibir recursos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación. De esta forma, 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** "Provi-

²⁶ **Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014: "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: ...

"XV. Las erogaciones para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 19 de este decreto;

"Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016: "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. ..."



siones 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 a estos fondos.**

77. Sentado lo anterior, se procede a estudiar las omisiones reclamadas por cada uno de los Fondos.

II. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN-A-2016 y FORTAFIN-B-2016)

78. El Municipio actor en su escrito inicial reclamó la omisión de pago de las aportaciones del FORTAFIN-A-2016, por un monto de \$4'200,000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.) y FORTAFIN-B-2016 por un monto de \$4'900,000.00 (cuatro millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.).

79. Si bien no obra en autos los convenios de coordinación celebrados entre el Municipio actor con el Gobierno del Estado correspondiente a dichos fondos, **deben tenerse por ciertas** dichas cantidades en términos del artículo 30 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvenición **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."

80. Lo anterior, pues recordemos que por acuerdo de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro instructor determinó que la autoridad demandada había dado **contestación extemporánea**, aunado al hecho de que no obra en autos prueba alguna que desvirtúe.



81. De esta forma, al actualizarse una omisión en ministrar al Municipio actor los recursos señalados, se condena al pago de dicha cantidad, así como de los intereses que se generen hasta su entrega.

82. Para el cálculo de intereses de dichos fondos, ha sido criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que 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.

83. 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.²⁷

III. Aportaciones Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan correspondiente a los ejercicios fiscal 2013, 2014 y 2015.

84. En primer lugar, y toda vez que se reclama la omisión de entrega de las aportaciones previstas a favor de la Zona Metropolitana de Acayucan, es necesario señalar que de acuerdo con la "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México de 2010", publicada por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la zona metropolitana se integra de la siguiente forma:

²⁷ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).



Cuadro 5.54. Zona metropolitana de Acayucan: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010

Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie ¹ (km ²)	DMU ² (hab/ha)
	1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
54. Zona metropolitana de Acayucan	91 323	102 992	112 996	1.2	0.9	830.0	53.1
Acayucan	70 059	78 243	83 817	1.1	0.7	655.7	56.1
Oluta	11 552	13 282	14 784	1.4	1.0	78.0	48.4
Soconusco	9 712	11 467	14 395	1.7	2.2	96.3	40.7

85. De lo anterior puede observarse, que el Municipio de Soconusco se encuentra dentro de las zonas metropolitanas de Acayucan.

86. Sentado lo anterior, y toda vez que el fondo en estudio está conformado por recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados -los cuales fueron aprobados por la Cámara de Diputados en favor de los Municipios en el presupuesto de egresos de la Federación de los ejercicios fiscales correspondientes, es necesario atender a lo dispuesto por cada uno de los presupuestos.

87. En términos del artículo 38 del **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013**, los recursos federales que se asignan para el Fondo Metropolitano se distribuirían entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación prevista en el Anexo 19, entre las que se encuentra la Zona Metropolitana de Acayucan dentro de la cual, como se acreditó hace unos momentos, se encuentra el Municipio actor.

88. Asimismo, en el anexo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el **Ejercicio Fiscal 2014**, se previó que a la Zona Metropolitana de Acayu-



can le corresponderían \$21'627,847.00 (veintiún millones seiscientos veintisiete mil ochocientos cuarenta y siete pesos 00/100 M.N.).

89. Por último, y por lo que hace al **ejercicio fiscal de 2015**, en el anexo 20 del presupuesto de egresos se previó la cantidad de \$22'363,194.00 (veintidós millones trescientos sesenta y tres mil ciento noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.) a favor de la Zona Metropolitana de Acayucan.

90. Sentado lo anterior, se procederá a analizar la procedencia de las reclamaciones del Municipio actor por la falta de entrega de los recursos por el ejercicio fiscal 2013 y 2015, pues esta Primera Sala determinó sobreseer en relación con la omisión alegada correspondiente al ejercicio fiscal de 2014.

91. Ejercicio fiscal 2013. El Municipio actor señaló en su escrito de demanda la omisión de **\$6'246,874.33** (seis millones doscientos cuarenta y seis mil ochocientos setenta y cuatro pesos 33/100 Moneda Nacional).

92. Ahora bien, en términos del Convenio de Coordinación para la aplicación, ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos federales provenientes del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan correspondientes al ejercicio fiscal 2013, que obra en el expediente a fojas 419 a 424 se señala la indicada cuantía, al tenor siguiente:

"... SEGUNDA.—Los recursos federales transferidos al '**Municipio**' deberán ser aplicados únicamente y exclusivamente en la ejecución de las obras y acciones consistentes en la '*Pavimentación con concreto hidráulico Whitetopping del acceso a Soconusco en el entronque con carretera 180 Veracruz – Minatitlán, en Soconusco, Ver.*' ..."

"El '**Estado**' transferirá al '**Municipio**' la cantidad de \$6'246,874.33 (seis millones doscientos cuarenta y seis mil ochocientos setenta y cuatro pesos 33/100 moneda nacional) para los fines de este convenio. ..."

93. Por su parte, en relación con la fecha en que se debieron radicar esos recursos federales, en la cláusula tercera del Convenio de Coordinación, se previó lo siguiente:



"TERCERA.—El 'Municipio' deberá contratar y registrar, conforme a las disposiciones establecidas por la Tesorería de la Federación (Tesofe) una cuenta bancaria productiva específica y exclusiva para la identificación, registro y control de los recursos y de sus rendimientos financieros e informar al 'Estado' de inmediato a fin de que se lleve a cabo la entrega de los recursos.

"Los intereses que, en su caso, se generen en la cuenta específica establecida por el 'Municipio', deberán aplicarse para los fines establecidos en la **cláusula segunda.**"

94. En relación con lo anterior, el Municipio actor señaló en su escrito inicial de demanda que a pesar de que había cumplido con todos los requisitos para acceder a los recursos, la autoridad demandada había sido omisa en depositarlos.

95. En ese sentido, al no estar desvirtuado lo anterior mediante prueba contrario, es que se tiene por acreditado el adeudo reclamado correspondiente al Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan correspondiente al ejercicio fiscal 2013.

96. Ejercicio fiscal 2014. El Municipio actor señaló en su escrito de demanda la omisión de **\$11'064.252.81** (once millones sesenta y cuatro mil doscientos cincuenta y dos pesos 81/100 moneda nacional).

97. Si bien no obra en autos los convenios de coordinación celebrados entre el Municipio actor con el Gobierno del Estado correspondiente a dichos fondos, **debe tenerse por cierta** dicha cantidad en términos del artículo 30 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor literal siguiente:

"**Artículo 30.** La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvenición **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."



98. Lo anterior, pues recordemos que por acuerdo de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro instructor determinó que la autoridad demandada había dado **contestación extemporánea**.

99. Ejercicio fiscal 2015. El Municipio actor señaló en su escrito de demanda la omisión de **\$12'180,780.12** (doce millones ciento ochenta mil setecientos ochenta pesos 12/100 M.N.).

100. Lo anterior resulta coincidente con lo pactado en el Convenio de Coordinación para la aplicación, ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos federales provenientes del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan, correspondientes al ejercicio fiscal 2015, celebrado por el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio de Soconusco, del que se desprende, para lo que interesa destacar, lo siguiente:²⁸

"... SEGUNDA.—Los recursos federales transferidos al '**Municipio**' deberán ser aplicados únicamente y exclusivamente en la ejecución de las obras y acciones consistentes en: Construcción de Pavimento Hidráulico, Guarniciones, Banquetas y Muro de Contención en la Calle Vicente Guerrero, entre Calle 1906 y Carretera Federal, Localidad de Soconusco, Ver., ...

"El '**Estado**' transferirá al '**Municipio**' la cantidad de **\$12'180,780.12** (doce millones ciento ochenta mil setecientos ochenta pesos 12/100 M.N.) para los fines de este convenio. ..."

101. Asimismo, se determinó que el Municipio debería contratar y registrar una cuenta bancaria específica y exclusiva para la recepción de dichos recursos y hacerlo del conocimiento del Estado a fin de que se llevara a cabo la entrega de los recursos.

102. Se recuerda que el Municipio actor señaló desde su escrito inicial que había cumplido con todos los requisitos exigidos para la entrega de los recursos.

103. Por ello, y ante la falta de prueba en contrario que controvierta lo afirmado y presentado por el Municipio actor, es que esta Primera Sala tiene por

²⁸ Foja 76 a 82 del expediente en que se actúa.



cierta la cantidad señalada en la demanda como adeudada correspondiente al ejercicio fiscal 2015.

104. Por último, y por lo que hace a los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015, se condena a la autoridad demandada a pagar los intereses generados por el periodo que comprende desde el momento en que a dicho poder se le haya hecho del conocimiento fehaciente la apertura de la cuenta bancaria, hasta la data en que se realice la entrega de recursos.

105. OCTAVO.—Efectos. De conformidad con lo previsto en 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,²⁹ esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

106. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá realizar el pago en favor del Municipio de Soconusco, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por los siguientes conceptos:

a) En relación con el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: la cantidad de \$1'891,265.06 (un millón ochocientos noventa y un mil doscientos sesenta y cinco pesos 06/100 M.N.) por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, –FIS MDF–, que corresponde a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

²⁹ **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."



Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

b) En cuanto al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión:

- FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$4'200,000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.).

- FORTAFIN-B-2016, por un monto de \$4'900,000.00 (cuatro millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.)

- Respecto de ambos fondos se deberán pagar los intereses reclamados, cuyo cálculo 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) En cuanto al Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Acayucan:

- Por lo que hace al ejercicio fiscal 2013, deberá pagarse la cantidad de \$6'246,874.33 (seis millones doscientos cuarenta y seis mil ochocientos setenta y cuatro pesos 33/100 Moneda Nacional), así como los intereses que se generen por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha en que el Municipio actor efectivamente informó al Poder Ejecutivo de la entidad la apertura de la cuenta para efecto del pago respectivo, hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

- Por lo que hace al ejercicio fiscal 2014, deberá pagarse la cantidad de \$11'064,252.81 (once millones sesenta y cuatro mil doscientos cincuenta y dos pesos 81/100 Moneda Nacional), así como los intereses que se generen por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha en que el Municipio actor efectivamente informó al Poder Ejecutivo de la entidad la apertura de la cuenta para efecto del pago respectivo, hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.



- Por lo que hace al ejercicio fiscal 2015, deberá pagarse la cantidad de \$12'180,780.12 (doce millones ciento ochenta mil setecientos ochenta pesos 12/100 M.N.), así como los intereses que se generen por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha en que el Municipio actor efectivamente informó al Poder Ejecutivo de la entidad la apertura de la cuenta para efecto del pago respectivo, hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

107. El Poder demandado deberá llevar a cabo el pago al Municipio actor de los montos e intereses aludidos, en un plazo de noventa días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia.³⁰

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los actos impugnados.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en términos del considerando último 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 la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien votó a favor del sentido, pero con salvedad en las consideraciones y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro presidente de la Primera Sala, Juan Luis González Alcántara Carrancá. El Ministro Luis María Aguilar Morales (ponente) votó en contra.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³⁰ Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho al resolver la controversia constitucional 135/2016.



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 TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGO PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS POSTERIORES A AQUÉL EN QUE LA ENTREGA DE RECURSOS TUVO LUGAR (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA IMPUGNACIÓN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO LE SON PROPIOS, AL CORRESPONDER EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN RECLAMADA AL PODER QUE REPRESENTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VI. 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 TANTIMA,



ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ACTOS OMISIVOS NO ESTÁN SUJETOS AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE 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 TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

X. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES



DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2019. MUNICIPIO DE TANTIMA, ESTADO DE VERACRUZ. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y PRESIDENTE JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por escrito recibido el veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Atanacio Pérez Muñoz, en su carácter de



síndico del Municipio de Tantima, Estado de Veracruz, promovió controversia constitucional en representación del Municipio, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitido por la autoridad que a continuación se señala:

"III. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio

"a) Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ...

"b) Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave ...

"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 aportaciones federales correspondientes al Fondo de Infraestructura Social Municipal de los meses de agosto, septiembre y octubre del año 2016, que le corresponden al Municipio actor y que hasta la fecha de presentación de la demanda se siguen adeudando.

"b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las aportaciones 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 Aportaciones Federales.

"c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las aportaciones federales comprendidas de los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal vigente en el 2016 y 10 de la Ley Número 251 del estado (sic) de Veracruz, es decir el pago de intereses correspondientes por los meses de atraso hasta su total liquidación."



2. SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

- El Gobierno del Estado de Veracruz, sin que haya justificación alguna, ha incumplido sistemáticamente con los calendarios establecidos 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 (FISMDF) entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio de 2016*", publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial de la entidad.

- Las cantidades que se adeudan de acuerdo al programa FISMDF y las fechas que debieron ser depositadas las aportaciones que legítimamente le corresponden al Ayuntamiento son las que se desglosan:

FISMDF	Monto	Fecha depósito, según Gaceta	Meses transcurridos calculados al 7 de enero
Agosto	1'700,506.00	07-sep-2016	29
Septiembre	1'700,506.00	07-oct-2016	28
Octubre	1'700,506.00	04-nov-2016	27
Total FISMDF	5'101,518.00		Los intereses se deberán calcular a la fecha de pago.

3. TERCERO.—El concepto de invalidez que hace valer el actor es, en síntesis, el siguiente:

- Los actos impugnados vulneran el contenido del 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, por un lado, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las aportaciones federales que le corresponden y, por otro, porque ha omitido pagar al actor los intereses generados por el retardo en el que ha incurrido.



- Al retrasarse las autoridades demandadas en la entrega de las aportaciones federales, omitiendo el pago de intereses devengados, se infringió un perjuicio al Municipio, ante la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto.

- 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."

- El presente asunto no se relaciona con ninguno de los casos en los que excepcionalmente la ley permite la retención de las aportaciones, de modo que resulta incuestionable que la suspensión en la entrega de los recursos vulnera los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos; sirve de apoyo la tesis 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."

- Respecto de la procedencia y término de la controversia constitucional, se invoca el criterio de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

4. CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—Por auto de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, 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 98/2019 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Luis María Aguilar Morales.

6. Mediante proveído del mismo día, el Ministro instructor admitió la demanda teniendo por presentado al síndico del Municipio, por corresponderle la representación legal del ente; tuvo como demandado únicamente al Poder Ejecutivo del Estado, al que ordenó emplazar para que formulara su contesta-



ción; y mandó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. SEXTO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señaló lo siguiente:

a) Causas de improcedencia

- La demanda es improcedente por haberse presentado extemporáneamente, pues el plazo para impugnar transcurrió de manera excesiva, siendo que el Municipio tenía conocimiento de las fechas y/o calendarios de entrega de los recursos, por lo que deben considerarse como actos consentidos. Aunado a esto, en el caso, se está en presencia de actos positivos consistentes en una supuesta retención, por lo que no se actualiza la regla para la impugnación de omisiones.

- Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ante la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues los fondos de las aportaciones federales encuentran protección en los medios de defensa regulados en los artículos 5o. y 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal, aunado a que, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria, no implican una violación directa e inmediata a la Constitución Federal.

- Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 45 de dicho ordenamiento, por haber cesado los efectos de los actos impugnados, ya que se tratan de recursos comprendidos en el presupuesto de egresos de un ejercicio fiscal concluido, regido por el principio de anualidad presupuestal y sin que la sentencia pueda tener efectos retroactivos, salvo en materia penal.

b) Refutación de argumentos de invalidez

- Se aclara que los actos impugnados no son propios de la actual administración.



- En caso de que asista razón al Municipio actor, sólo se pagarán las cantidades que no le hayan sido transferidas, de conformidad con las documentales que han sido presentadas en la contestación de demanda, de donde se advierte un desglose de los pagos realizados.

8. SÉPTIMO.—La Fiscalía General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

9. OCTAVO.—Sustanciado el procedimiento, 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, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se hizo constar que las partes no presentaron alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

10. NOVENO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

CONSIDERANDO:

11. 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 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 tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al no impugnarse normas de carácter general.

12. SEGUNDO.—**Fijación de los actos impugnados.** Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I,¹ de la Ley Reglamen-

¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:



taria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y la tesis de jurisprudencia número **P/J. 98/2009**, 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."²

13. De la lectura integral de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas por las partes como pruebas, se advierte que el Municipio actor impugna:

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), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, cuyo monto asciende a \$5'101,518.00 (cinco millones ciento un mil quinientos dieciocho pesos 00/100 M.N.)

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 agosto, sep-

¹ 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. ..."

² "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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital:» 166985)



tiembre y octubre de dos mil dieciséis, cuyo monto asciende a \$5'101,518.00 (cinco millones ciento un mil quinientos dieciocho pesos 00/100 M.N.)

c) El pago de los intereses generados con motivo de la entrega extemporánea de los anteriores recursos.

14. Por tanto, sólo serán materia de análisis en esta controversia dichos actos, así como, en su caso, el pago de intereses con motivo de aquéllos, respecto de los recursos federales a que se ha hecho mención.

15. TERCERO.—Oportunidad. A continuación, procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

16. En el caso, como se precisó, el Municipio actor impugna la omisión total y absoluta en la entrega de los recursos que le corresponden por concepto 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, sin que de autos se desprenda lo contrario, por lo que, respecto a este fondo, debe estimarse que la presentación de la demanda es oportuna, en virtud de que se trata de actos de carácter omisivo, respecto de los cuales, conforme al criterio de este Alto Tribunal, el plazo para inconformarse es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada.³

17. En cambio, aunque el Municipio actor también impugna 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 agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, lo cierto es que, de las pruebas que obran en autos, se

³ Tesis P./J. 43/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, «con número de registro digital:» 183581, página 1296.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."



advierte que respecto de dichos fondos se realizaron pagos que, en todo caso, no fueron controvertidos en tiempo y forma.

18. En efecto, de las constancias de autos, se advierte que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/1745/2019, de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, dio respuesta a la solicitud de la procuradora fiscal, a que se refiere el oficio SG-DGJ/1627/03/2019, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, en los términos siguientes:

Por lo que hace a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del D.F. del ejercicio fiscal 2016, se encuentran cubiertas en su totalidad, se detallan a continuación las ministraciones, así como se anexan las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas, contenidas en 12 fojas útiles, debidamente certificadas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo fortalecimiento pago No. 1 mes enero/2016	\$545,745.00	29-ene-16
Fondo fortalecimiento pago No. 2 mes febrero/2016	\$545,745.00	29-feb-16
Fondo fortalecimiento pago No. 3 mes marzo/2016	\$545,745.00	04-abr-16
Fondo fortalecimiento pago No. 4 mes abril/2016	\$545,745.00	29-abr-16
Fondo fortalecimiento pago No. 5 mes mayo/2016	\$545,745.00	13-jun-16
Fondo fortalecimiento pago No. 6 mes junio/2016	\$545,745.00	30-jun-16
Fondo fortalecimiento pago No. 7 mes julio /2016	\$545,745.00	29-jul-16
Fondo fortalecimiento pago No. 8 mes agosto/2016	\$545,745.00	31-ago-16
Fondo fortalecimiento pago No. 10 mes octubre/2016	\$545,745.00	10-nov-16
Fondo fortalecimiento pago No. 9 mes septiembre/2016	\$545,745.00	10-nov16
Fondo fortalecimiento pago No. 11 mes noviembre/2016	\$545,745.00	07-dic-16
Fondo fortalecimiento pago No. 12 mes diciembre/2016	\$545,745.00	13-dic-16



19. A efecto de corroborar su dicho, la autoridad demandada acompañó los comprobantes de las operaciones en las que realizó las transferencias interbancarias, atribuyendo que las ocurridas los días treinta y uno de agosto y diez de noviembre de dicho año (fojas 163, 179, 180 y 181 del expediente) eran los pagos de los recursos 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.

20. Así, con apoyo en la lógica de la tesis **P./J. 81/99**,⁴ dado que dichas documentales fueron puestas a disposición del Municipio actor, mediante proveído de veintidós de mayo de dos mil diecinueve, sin haber sido objetadas, con el fin de desvirtuarlos como los elementos de convicción, esta Primera Sala estima que debe otorgárseles validez probatoria plena. Máxime que, de su análisis, se advierte que contienen información que da certeza de la recepción del pago realizado al Municipio actor, en virtud de que el número de cuenta abono y concepto, entre otros datos, son idénticos respecto de los diversos pagos correspondientes a los meses de enero a julio de dicho año, respecto de los cuales no hay inconformidad.

21. En este orden de ideas, dado que, en todo caso, también el Municipio actor tuvo la oportunidad de ampliar su demanda respecto de tales documentales, en términos de lo previsto en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, o bien, manifestar lo que a su interés convenga, sin que esto haya ocurrido, se tiene por acreditado que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, los días treinta y uno de agosto y diez de noviembre de dicho año, realizó diversos pagos en relación con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, «con número de registro digital:» 193446.

"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."



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.

22. En consecuencia, conforme al criterio sostenido por este Alto Tribunal, no se actualiza la aplicación de la regla general para impugnación de omisiones, pues para ello se requiere la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del sólo incumplimiento parcial.

23. Esto es, los pagos ocurridos los días treinta y uno de agosto y diez de noviembre de dos mil dieciséis constituyen actos de hacer, es decir, tienen un carácter positivo, razón por la cual, ya sea por pago incompleto o pago tardío, debieron haberse impugnado dentro del plazo de treinta días, posteriores a aquél en que la entrega tuvo lugar, de conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia; siendo aplicable la tesis de jurisprudencia número P./J. 66/2009, del tenor literal siguiente:

"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 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."⁵

24. Por consiguiente, al no haberse impugnado en tiempo y forma, resulta parcialmente fundada la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demanda en cuanto a la extemporaneidad de los recursos 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, toda vez que los pagos parciales ocurrieron el treinta y uno de agosto y diez de noviembre de dos mil dieciséis y la demanda se presentó hasta el veintiuno de febrero de dos mil diecinueve; es decir, fuera del plazo legal. Semejante suerte corren los intereses que de ese fondo se reclaman, dado que no son impugnados por sí mismos, sino como accesorios del pago en lo principal.

25. En efecto, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede considerarse una mera omisión o acto de naturaleza negativa contra el cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra estrechamente relacionado con el acto positivo consistente en la entrega parcial de las aportaciones federales, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

26. Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010, que se transcribe a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CON-

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, «con número de registro digital:» 166988.



TROVIRTIÓ 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: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de 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.⁶

27. Por tanto, al tener por acreditada la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción I, y con apoyo en el diverso 20, fracción II, todos de la ley reglamentaria de la materia, se decreta el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, en relación con 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 agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

28. CUARTO.—Legitimación activa. Enseguida se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, «con número de registro digital:» 163194.



29. Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁷ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

30. En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Atanacio Pérez Muñoz, en su carácter de Síndico, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal de Tantima, dependiente del Instituto Electoral Veracruzano, en la que consta que fue electo para ocupar dicho cargo (foja 17 del expediente) y del ejemplar de la Gaceta Oficial de la entidad de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, tomo CXCVI, número extraordinario 518, en la que se publicó la "*Lista de los nombres de quienes resultaron electos en la elección de Ayuntamientos conforme a las constancias de mayoría relativa y de asignación expedidas por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz.*" (foja 43 del expediente)

31. De acuerdo con el artículo 37, fracción I,⁸ de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

⁷ **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. ..."

⁸ **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. ..."



32. Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

33. QUINTO.—Legitimación pasiva. A continuación, se analizará la legitimación de la autoridad demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

34. Conforme a los artículos 10, fracción II,⁹ y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

35. En el presente caso, es autoridad demandada el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, y compareció a juicio en su representación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento expedido a su favor el uno de diciembre de dos mil dieciocho, por el gobernador de la entidad (foja 160 del expediente).

36. De conformidad con el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz,¹⁰ el titular de dicha

⁹ **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. ..."

¹⁰ **Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes ...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer



dependencia tiene la facultad de representar legalmente al gobernador ante cualquier instancia jurisdiccional.

37. De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como de quien comparece en su representación.

38. No es obstáculo a lo anterior, que la autoridad demandada arguya que los actos impugnados no le son propios, dado que la actual administración inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho; en virtud de que, de resultar fundado el presente medio de control constitucional, la obligación de satisfacer las pretensiones del actor recae en el poder demandado de forma abstracta, sin importar las personas físicas que ocupen un cargo en determinado momento.

39. SEXTO.—Causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento. Se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hicieron valer las partes, o bien, que esta Sala advierta de oficio.

40. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz considera que la controversia constitucional es improcedente, en términos de la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ante la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues los fondos de las aportaciones federales encuentran protección en los medios de defensa regulados en los artículos 5o. y 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal, aunado a que, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria, no implican una violación directa e inmediata a la Constitución Federal.

41. Conforme al criterio del Tribunal Pleno,¹¹ es infundada dicha causal, pues la obligación de agotar medios ordinarios de defensa sólo opera cuando

en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos."

¹¹ Tesis P./J. 136/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital:» 188010.



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.

42. Luego, si en la presente demanda se alega la vulneración a los principios de integridad de los recursos y libre administración hacendaria, contenidos en el artículo 115, fracción IV, constitucional, es claro que el Municipio no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para la promoción del presente medio de control constitucional.

43. Finalmente, es infundado que se actualice la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 45 de dicho ordenamiento, por haber cesado los efectos de los actos impugnados, ya que se trata de recursos comprendidos en el presupuesto de egresos de un ejercicio fiscal concluido, regido por el principio de anualidad presupuestal y sin que la sentencia pueda tener efectos re-
troactivos, salvo en materia penal.

44. Lo anterior es así, en virtud de que, como quedó precisado, en la presente controversia se impugna la omisión total y absoluta en la entrega de diversos recursos que el Municipio estima le corresponden, por lo que atendiendo a la naturaleza de los actos impugnados no podría válidamente afirmarse que han cesado en sus efectos, dado que, sin prejuzgar sobre las pretensiones que se demandan, para efectos de la procedencia, debe entenderse que el no actuar de la autoridad estatal se actualiza día a día mientras subsista su inactividad.

45. Al no advertirse la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos de los examinados, procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

"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."



46. SÉPTIMO.—Estudio. Esta Primera Sala estima que el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor resulta parcialmente fundado, por las razones que a continuación se exponen: Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos, etcétera.

47. Además, el párrafo segundo de la referida fracción establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o subsidios, los recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal, mientras su párrafo último subraya que estos recursos deben ser ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

48. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que encomienda en forma exclusiva a los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que la Constitución Federal ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

49. En otras palabras, la Constitución no solamente ha otorgado una serie de competencias a los Municipios, sino ha garantizado también que gocen de los recursos necesarios para ejercer tales atribuciones. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, puesto que la facultad constitucional para programar y aprobar el presupuesto de egresos presupone que deben tener plena certeza sobre los recursos de que disponen.

50. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, sin mayores consecuencias, estarían privándolos de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones, lo que no encontraría asidero constitucional en el esquema previsto en el citado artículo 115.



51. No es óbice a lo anterior que las aportaciones, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria municipal, pues ambas son recursos que ingresan a la hacienda municipal. En efecto, el hecho de que la partida presupuestal correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales respecto de los cuales la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios no implica que las entidades federativas puedan incurrir en omisiones o retrasos, habiéndose determinado las cantidades que aquéllos recibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas.

52. Luego, una vez definidos los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el principio de integridad de los recursos económicos municipales. En este sentido, no se cumple realmente con la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos últimos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, esto es, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido una retención indebida.

53. Precisado lo anterior, se analizará la omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

54. El artículo 32, párrafo segundo,¹² de la Ley de Coordinación Fiscal establece que este 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 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.

¹² "Artículo 32. ...

"Este 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 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."



55. Asimismo, el artículo 35, párrafo último,¹³ del citado ordenamiento, establece que 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 las entidades.

56. Ahora, de las constancias de autos, se advierte que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/1745/2019, de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, dio respuesta a la solicitud de la procuradora fiscal, a que se refiere el oficio SG-DGJ/1627/03/2019, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

57. Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"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, contenida en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo infraestructura pago No. 1 mes enero/2016	\$1'700,506.00	02-feb-16
Fondo infraestructura pago No. 2 mes febrero/2016	\$1'700,506.00	03-mar-16
Fondo infraestructura pago No. 3 mes marzo/2016	\$1'700,506.00	29-abr-16

¹³ **Artículo 35. ...**

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los Gobiernos Municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



Fondo infraestructura pago No. 4 mes abril/2016	\$1'700,506.00	08-jun-16
Fondo infraestructura pago No. 5 mes mayo/2016	\$1'700,506.00	30-jun-16
Fondo infraestructura pago No. 6 mes junio/2016	\$1'700,506.00	01-jul-16
Fondo infraestructura pago No. 7 mes julio/2016	\$1'700,506.00	31-ago-16

"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:

Concepto	Fecha de pago	Monto
Fondo infraestructura pago No. 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$1'700,506.00
Fondo infraestructura pago No. 10 mes octubre/2016	27-oct-16	\$1'700,506.00
Fondo infraestructura pago No. 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$1'700,506.00

\$5'101,518.00."

58. De la transcripción anterior, puede advertirse que, tal como lo reconoce expresamente la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, están pendientes de pago las cantidades de \$1'700,506.00 (un millón setecientos mil quinientos seis pesos 00/100 M.N.), \$1'700,506.00 (un millón setecientos mil quinientos seis pesos 00/100 M.N.) y \$1'700,506.00 (un millón setecientos mil quinientos seis pesos 00/100 M.N.), por concepto 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, respectivamente.

59. Por ello, se concluye que la actuación de la autoridad demandada genera una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales,



con motivo de que los fondos federales reclamados no han sido entregados al Municipio actor, generando una vulneración en su ámbito competencial.

60. Es de advertirse que la suma de las cantidades adeudadas reconocidas por la autoridad demandada en el oficio TES-VER/1745/2019, dan como resultado el monto total de \$5'101,518.00 (cinco millones ciento un mil quinientos dieciocho pesos 00/100 M.N.), el cual es, precisamente, lo reclamado por el Municipio actor.

61. Este monto total además se corrobora con el punto octavo¹⁴ 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*", de donde se advierte que el monto anual que le corresponde al Municipio actor por concepto de FISMDF es de \$17'005,060.00 (diecisiete millones cinco mil sesenta pesos 00/100 M.N.) y en el diverso punto décimo¹⁵ se estipula que estos recursos se ministrarán mensualmente en los primeros diez meses del año.

62. Así, es de advertir que la cantidad que resulta de dividir el monto total anual que le corresponde al Municipio actor entre los diez meses de la distribu-

¹⁴ "Octavo. La distribución municipal que resulta de aplicar la fórmula y metodología antes descritas es la siguiente:

Clave	Municipios	Monto
154	Tantima	17'005,060

¹⁵ "Décimo. La entrega de los recursos del 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, que a continuación se presenta: ..."



ción es de \$1'700,506.00 (un millón setecientos mil quinientos seis pesos 00/100 M.N.); cifra que multiplicada por tres, en virtud de los meses que se adeudan, dan un monto total de \$5'101,518.00 (cinco millones ciento un mil quinientos dieciocho pesos 00/100 M.N.), lo cual coincide con lo reclamado por el Municipio actor y el adeudo reconocido por la autoridad demandada.

63. Ahora bien, en la tesis de jurisprudencia **P./J. 46/2004**, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea 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."¹⁶

64. En ese sentido, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado 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*", que contiene el calendario que fija la "*fecha límite de radicación a los Municipios*" del "FISMDF":

Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 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

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital:» 181288.



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

65. Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

66. 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 Federal,¹⁷ esta Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

67. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá pagar al Municipio actor las cantidades de \$1'700,506.00 (un millón setecientos mil quinientos seis pesos 00/100 M.N.), \$1'700,506.00 (un millón setecientos mil quinientos seis pesos 00/100 M.N.) y \$1'700,506.00 (un millón setecientos mil quinientos seis pesos 00/100 M.N.), por concepto 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, respectivamente; más los intereses

¹⁷ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados (sic) 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 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."



que resulten, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", que se especificó en el estudio de fondo y hasta la fecha en que haga la entrega de los recursos.

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 por los actos precisados en el considerando tercero.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los actos impugnados, en los términos del considerando séptimo de esta ejecutoria y para los efectos precisados en su apartado octavo.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos 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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales (ponente).

Nota: La tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CXII/2010 y P./J. 43/2003 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, noviembre de 2010, página 1213, con número de registro digital: 163468 y XVIII, agosto de 2003, página 1296, con número de registro digital: 183581, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 TEPETLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF), CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TEPETLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

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 LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF), CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TEPETLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF), CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TEPETLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. 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 LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF), CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TEPETLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. OMISIÓN DE PAGO DE 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 LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF), CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TEPETLÁN 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 TEPETLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO 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 TEPETLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 36/2019. MUNICIPIO DE TEPETLÁN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 21 DE NOVIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. AUSENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 36/2019, promovida por el Municipio de Tepetlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado.



I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** Guadalupe Lucero Hernández Ladrón De Guevara y Carlos Romero González, quienes se ostentaron como síndica y presidente municipales del Municipio actor, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, por oficio de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. En la demanda el Municipio actor, en esencia, argumenta que la autoridad demandada violó el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones, transgrediendo su libertad de administración hacendaria, contenida en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues omitió cubrir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), por un monto de \$2'249,794.00 (Dos millones doscientos cuarenta y nueve mil setecientos noventa y cuatro pesos 00/100 Moneda Nacional), así como el pago de los intereses correspondientes.

3. **Trámite de la demanda.** El siete de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 36/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de uno de abril de dos mil diecinueve, admitió la demanda, únicamente reconoció personalidad a la síndica municipal, en virtud de que la representación del Municipio recae en el síndico; tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, a quienes ordenó emplazar con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que los representara, formularan su contestación de demanda; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifiesten lo que a su representación corresponda.



6. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) La autoridad demandada omitió de forma absoluta la entrega de los fondos federales impugnados, violando el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones y con ello transgrede su libertad de administración hacendaria, contenida en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

b) La autoridad demandada ha venido ocurriendo en omisión de entregar las participaciones federales demandadas con sus respectivos intereses que le corresponden al Municipio, dentro de los plazos que prevé la ley.

c) Que de acuerdo a lo que da a conocer la distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) para el ejercicio 2016 y en la página 23 de la Gaceta Oficial citada se asigna a Tepetlán, Veracruz, un monto de \$7'499,979.00 (Siete millones cuatrocientos noventa y nueve mil novecientos setenta y nueve pesos 00/100 M.N.) los cuales serán entregados mensualmente en los primeros diez meses, por lo que se refiere que cada mes el Estado debe depositar las siguientes cantidades: \$749,998.00 (Setecientos cuarenta nueve mil setecientos (sic) noventa y ocho pesos 00/100 Moneda Nacional) correspondientes al mes de agosto; y 749,998.00 (sic) (Setecientos cuarenta nueve mil setecientos noventa y ocho pesos 00/100 Moneda Nacional) correspondientes al mes de septiembre; y \$749,798.00 (Setecientos cuarenta nueve mil setecientos noventa y ocho pesos 00/100 Moneda Nacional) correspondiente al mes de octubre todos de dos mil dieciséis; sin embargo, y a pesar de que se hicieron las gestiones ante el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado para que depositaran al Ayuntamiento del Municipio de Tepetlán, Veracruz, y que a la presente administración se le ha requerido también y no ha realizado el pago correspondiente a las mensualidades que deberían de haberse depositado los días 7 de septiembre, 7 de octubre y 4 de noviembre de dos mil dieciséis, reteniendo indebidamente la cantidad de \$2'249,794 (Dos millones doscientos cuarenta y nueve mil setecientos noventa y cuatro pesos 00/100 Moneda Nacional), por lo que, dicha conducta ha ocasionado un grave atentado contra el patrimonio del Municipio actor.



d) Mediante oficios SSE/1370/2016, SSE/1542/2016 y SSE/1748/2016, signados por Jorge Jaramillo Méndez, subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, se informó al Municipio actor, el monto que le correspondía por concepto de Fondo de las Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; sin embargo, los importes notificados no han sido depositados a la fecha de la presente demanda.

7. **Contestación de demanda del Poder Legislativo.** Por este Poder contestó la demanda el jefe de Departamento de Amparos del Congreso Local, Amadeo Condado Espinoza, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

- Se debe sobreseer en la controversia constitucional en virtud de que no existe participación del Congreso Local en las omisiones impugnadas, pues no ha ordenado hacer retención alguna de las participaciones federales a las cuales tuviese derecho y no tiene atribuciones para recibir y distribuir los recursos cuya omisión se impugna. Cita en apoyo a sus argumentaciones las controversias constitucionales 120/2016, 124/2016, 137/2015 y 215/2016.

8. **Contestación de demanda del Poder Ejecutivo Local.** Por este Poder compareció el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien al contestar la demanda expuso lo siguiente:

a) Por lo que hace a los requerimientos que el Municipio actor formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, ni los afirma ni los niega por no resultar propios de la administración pública estatal que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciocho.

b) Señala que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho, el cual como autoridad encargada de vigilar los intereses y finanzas municipales no hizo valer dentro de los plazos legales establecidos en la ley reglamentaria de la materia que rige el procedimiento y/o con base en los recursos ordinarios previo a la controversia constitucional al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

c) La autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto a la retención u omisión de pago de recursos y/o fondo federal que



presuntamente le correspondía en relación al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal transcurrió de manera excesiva en virtud de haber pasado más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda.

d) Si bien el Municipio actor señala que tiene derecho al fondo federal impugnado, no aporta medio de prueba fehaciente en el sentido de que los recursos federales estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal en relación con el numeral 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos resulta ser un hecho notorio que por haber concluido el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, el Municipio carece de todo derecho en el sentido de que al haberse aprobado recursos federales para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve para efectos de continuar con todas aquellas obligaciones, no cabe duda que el promovente pretende allegarse de recursos que no serán ejercidos.

e) Que el acto impugnado en realidad es un acto positivo y debió ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que se percató de la supuesta retención de recursos y al no haberlo hecho así prescribió su derecho.

f) Niega que los actos impugnados sean hechos propios, ya que la administración del Gobierno del Estado de Veracruz inició el primero de diciembre de dos mil dieciocho. No obstante, al Municipio actor le corresponde probarlos e impugnarlos dentro del plazo de treinta días establecido para ello.

g) En caso de condenar el pago al Poder Ejecutivo Local respecto a los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, ello afectaría el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar y sobre todo a imponer una obligación al Estado a que se afecten recursos públicos al cumplimiento de una ejecutoria etiquetados o destinados a ciertos rubros, de relevancia o importancia para la sociedad, lo que haría incurrir al servidor público obligado en alguna responsabilidad administrativa o



de índole penal, por lo que al momento de dictarse el fallo correspondiente, al menos el Alto Tribunal del país fije un plazo razonable atendiendo a las circunstancias de tiempo, a efecto de que el gobierno del Estado de Veracruz pueda o tenga oportunidad de presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y con base en ello se cubran sin problemas los pagos o las responsabilidades que de las sentencias puedan emanar.

h) Es importante precisar que el promovente de la controversia constitucional, sabía y tenía conocimiento de las fechas y/o calendarios de entrega de los recursos a que presuntamente tiene derecho, respecto de los que prevén las leyes y acuerdos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, ello porque los mismos fueron dados a conocer por el Gobierno del Estado de Veracruz a través de la Gaceta Oficial, contenidos en los números extraordinarios 064 de doce de febrero de dos mil dieciséis.

i) En caso de que exista derecho alguno a favor del Municipio actor, éste será únicamente respecto a las cantidades que efectivamente le corresponden, que no le hayan sido entregadas o transferidas, lo cual se demuestra con las documentales que se ofrecen en el escrito de contestación.

j) Tratándose de fondos de aportaciones federales, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria municipal, las cuestiones en las que se advierta algún incumplimiento legal deben resolverse, en primer término, con base en lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones federales y locales, así como con base en lo establecido en los convenios que suscribieron las autoridades.

k) En ese sentido, la omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en los anteriores ordenamientos o en las vías pactadas en los convenios de coordinación fiscal, por lo cual no hay duda que sin haber agotado el principio de definitividad el Municipio actor pretenda impugnar tales actos a través de este medio de control constitucional.

l) En este caso no se da el caso de excepción para no agotar los medios ordinarios de defensa, consistente en que se adviertan violaciones directas a la Constitución, ya que, se insiste, el actor tuvo medios de defensa a su alcance para reclamar los actos impugnados.



m) Se sustenta en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, en relación al artículo 45 del mismo ordenamiento en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que estos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de las sentencias que en este medio de control constitucional se pronuncian no tiene efectos retroactivos salvo en materia penal. Se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, mismo que ha concluido y además está sujeto a una condición de anualidad y no se advierte o que tuvieron y/o tengan ultra actividad para los futuros ejercicios fiscales.

n) En caso de que exista derecho alguno a favor del Municipio actor, éste será únicamente respecto a las cantidades que efectivamente le corresponden, que no le hayan sido entregadas o transferidas, lo cual se demuestra con las documentales que se ofrecen en el escrito de contestación.

9. Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

10. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

11. Radicación. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se avocó a su estudio.

II. Competencia

12. 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 Cons-



titución 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 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 de Tepetlán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de la litis

13. En términos del 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 Mexicanos¹ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

14. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

a) 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 por concepto de Ramo General 33, y en particular a:

b) Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año dos mil dieciséis, por el total de \$2'249,794.00 (Dos millones doscientos cuarenta y nueve mil setecientos noventa y cuatro pesos 00/100 Moneda Nacional).

c) La omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF.

15. Esta Primera Sala considera que del análisis integral de la demanda, lo efectivamente impugnado es la omisión total de pago respecto del Fondo de

¹ **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. ..."



Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por un monto de \$2'249,794.00 (Dos millones doscientos cuarenta y nueve mil setecientos noventa y cuatro pesos 00/100 Moneda Nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis,² así como el pago de los intereses correspondientes.

16. Ahora bien, respecto a la retención y la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos, el Poder Ejecutivo afirmó que los actos impugnados 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 participaciones. Al respecto, 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.

IV. Oportunidad

17. 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. 43/2003³ tratándose de omisiones la oportu-

² Esto en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009, 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."

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, «con número de registro digital: 183581» de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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



tunidad 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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 sen-

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.

⁸ Resuelta por la Primera Sala, el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

⁹ Foja 20 de la sentencia.



tencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

21. En la controversia constitucional 37/2012¹⁰ 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.

22. 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 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

23. 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 econó-

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.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala, el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



micamente 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

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.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.

25. 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 **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

26. En la controversia constitucional 118/2014,¹⁸ promovida el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en

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 el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.



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

27. 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 interposición 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. ..."



28. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de pago de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISDMF) por un monto de \$2'249,794.00 (Dos millones doscientos cuarenta y nueve mil setecientos noventa y cuatro pesos 00/100 Moneda Nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis. 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 Poder Ejecutivo en su informe y expresado como causa de improcedencia por extemporaneidad, la demanda se interpuso en tiempo.

29. Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2018, el once de abril de dos mil dieciocho.

V. Legitimación activa

30. El actor es el Municipio de Tepetlán, de Veracruz Ignacio de la Llave y en su representación promueven la demanda Guadalupe Lucero Hernández Ladrón de Guevara y Carlos Romero González, quienes se ostentaron como síndica y presidente municipales, respectivamente. No obstante, en auto de uno de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor únicamente le reconoció personalidad a la síndica municipal. Dicho carácter lo acreditó con la constancia de mayoría que la acredita como síndica única propietaria expedida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, de la que se advierte que la citada servidora pública fue electa como síndica única propietaria para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.

31. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz²² dispone que los síndi-

²² **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios (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. ..."



cos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios 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, y representar legalmente al Ayuntamiento.

32. De acuerdo con las disposiciones anteriores, la síndica única 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 la tesis de jurisprudencia de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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. 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."²³

33. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, la síndica única del Municipio de Tepetlán posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio.

34. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en

²³ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 52/2000, página 720, «con número de registro digital: 192100».



una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

VI. Legitimación pasiva

35. En el auto de admisión de uno de abril de dos mil diecinueve, se tuvieron como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave. No obstante esta Primera Sala estima que únicamente debe tenerse como demandado al segundo poder, en virtud de que los actos omisivos impugnados no pueden atribuírsele al Poder Legislativo Local, porque como lo manifiesta en su escrito de contestación, no tiene atribuciones para recibir y distribuir los recursos cuya omisión se impugna, por lo que lo conducente es decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional respecto a este poder, en términos del artículo 20, fracción II en relación con el 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

36. El Poder Ejecutivo demandado fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno de la entidad en términos de los artículos 50, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, 8o., fracción X, 9o., fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad, y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado, y de conformidad con el acuerdo delegatorio publicado en el Periódico Oficial Local correspondiente al ejemplar número 388 de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, quien además acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho que le fue expedido por el gobernador del Estado de Veracruz.

VII. Causas de improcedencia

37. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer cuatro causas de improcedencia. A saber, en primer término, alegó que se encontraba actualizada la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional al haberse presentado la demanda fuera de los plazos previstos en el artícu-



lo 21 de la propia norma. En segundo término, planteó la inexistencia de los actos consistentes en las órdenes, instrucciones y autorizaciones emitidas para realizar las retenciones a las participaciones federales.

38. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de ambas causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el apartado de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida se contestó en la precisión de los actos impugnados, determinando el fondo respecto del que versará el estudio de fondo del presente asunto.

39. En tercer lugar, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

40. Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los montos reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos precedentes sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,²⁴ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004.²⁵

41. En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo

²⁴ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

²⁵ De rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001²⁶ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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.—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."

42. Además, la existencia o no de la omisión impugnada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,²⁷ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

²⁶ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».

²⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital: 193266».



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—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."

43. En cuarto lugar, debe desestimarse el argumento del Poder Ejecutivo que señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual; ello porque no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el cumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio actor, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

44. En efecto, no obstante, el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que una vez finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más aún cuando el acto omisivo de falta de entrega impugnado, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

45. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.

VIII. Estudio de fondo

46. De conformidad con lo precisado en los apartados relativos a la precisión de la litis y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.



47. 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.

48. 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, 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/2010²⁹ 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."

49. 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.

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, «con número de registro digital: 163468».



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.

50. 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

51. 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.

52. 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

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 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, «con números de registro digital: 192331 y 192330».



necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³¹

53. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios³² 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.

54. 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.

55. 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

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 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, «con número de registro digital: 192327».

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.



tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

56. 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.

57. 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., párrafo primero, y 6o., párrafos primero y cuarto, 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 31 de enero del ejercicio de que se trate. ..."

2. La Federación entregará las participaciones 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.

³³ "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. ..."



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 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.

7. 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.

58. 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 los fines a que se destinará" cada fondo.

59. Así, al haber 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.³⁴

³⁴ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008). También es aplicable la tesis aislada



60. Omisión en el pago de aportaciones federales. Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala concluye que la autoridad demandada incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que el Poder Ejecutivo exhibió a esta Suprema Corte se advierte que no se entregaron al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

Omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF).

61. En efecto de las pruebas aportadas se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado al Estado las aportaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba

1a. CCXXII/2013 (10a.) de título, subtítulo y texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, «con número de registro digital: 2003921».



alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis al Municipio actor.

62. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Tepetlán de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, 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 ha observado, como a continuación se demostrará:

63. En ese sentido debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo segundo en relación con el artículo 35³⁵ establece que los Estados deberán

³⁵ "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 2.5294% 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 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este 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 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."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. ..."

"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



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.

64. De las constancias exhibidas en el expediente por el Poder Ejecutivo, se advierte que mediante oficio TES-VER /2950/2019,³⁶ la tesorera local le informó a la directora general Jurídica de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo siguiente respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor:

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.

"Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"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.

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley.

"Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

³⁶ Fojas 208 y siguientes del expediente en que se actúa.



Fondo de Infraestructura Social Municipal	Monto	Fecha de pago
No. 1 (enero de 2016)	\$749,998.00	02 - febrero -16
No. 2 (febrero de 2016)	\$749,998.00	03 - marzo -16
No. 3 (marzo de 2016)	\$749,998.00	29 - abril -16
No. 4 (abril de 2016)	\$749,998.00	31 - mayo -16
No. 5 (mayo de 2016)	\$749,998.00	30 - junio -16
No. 6 (junio de 2016)	\$749,998.00	01 - julio -16
No. 7 (julio de 2016)	\$749,998.00	31 - agosto -16

65. No obstante, destacó que de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

Municipio	Fecha de registro	MONTO
Tepetlán	29 - agosto -16	\$749,998.00
Tepetlán	26 - septiembre -16	\$749,998.00
Tepetlan	27 - octubre -16	\$749,997.00
Total		\$2'249,993.00

66. Por tanto, tal como se adelantó, 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 a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en tanto que, posterior al informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos. Se ordena entonces la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses.



67. No es obstáculo que no coincidan las cantidades que señaló el Municipio actor frente a lo informado por la autoridad demandada, respecto de este fondo, ya que deben tenerse como ciertos los depósitos públicos que exhibió la autoridad demandada y que coinciden con los depósitos exhibidos por la síndica municipal del Municipio actor, que constan de siete transferencias electrónicas por la cantidad de \$749,998.00 (Setecientos cuarenta y nueve mil novecientos noventa y ocho pesos 00/100 Moneda Nacional), dando un total de pagos transferidos de \$5'249,986.00 (Cinco millones doscientos cuarenta y nueve mil novecientos ochenta y seis pesos 00/100 Moneda Nacional) y que deducido del total del presupuesto otorgado a dicho Municipio nos da una cantidad total adeudada de \$2'249,993.00 (Dos millones doscientos cuarenta y nueve mil novecientos noventa y tres pesos 00/100 Moneda Nacional). Por tanto, debe tenerse como cierta la cantidad total de \$2'249,993.00 (Dos millones doscientos cuarenta y nueve mil novecientos noventa y tres pesos 00/100 Moneda Nacional).

68. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que, ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses que resulten sobre el saldo insoluto 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. 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, se estableció lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos FIS MDF 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 FISDMF:

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."

69. Dicho en otras palabras, 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 recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISDMF) señalados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

70. Por 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.



71. 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.

72. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,³⁷ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004³⁸ 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 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

³⁷ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³⁸ Consultable en la Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



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."

73. De este modo por lo que se refiere a este Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$2'249,993.00 (Dos millones doscientos cuarenta y nueve mil novecientos noventa y tres pesos 00/100 Moneda Nacional) correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses correspondientes debiendo calcularse desde la fecha en que conforme al respectivo calendario de pagos cada uno de los pagos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

IX. Efectos

74. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

75. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente a aquél en que le sea notificado este fallo, para que realice las acciones con-



ducentes a fin de que sean entregadas las aportaciones federales que han quedado precisadas en esta sentencia, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto 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.

76. En caso de 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 controversia constitucional respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del apartado sexto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta resolución.

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 cuatro votos** de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 98/2009 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital: 166985»

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 TEPETZINTLA 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEPETZINTLA 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 RECLAMADO CON ANTERIORIDAD [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MES DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS DEL PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE TEPETZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

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 APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y SUS INTERESES AL MUNICIPIO DE TEPETZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.



VI. 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 APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMDF) DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y SUS INTERESES AL MUNICIPIO DE TEPETZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES, Y PORTANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMDF), DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y SUS INTERESES AL MUNICIPIO DE TEPETZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, PORTANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN



IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y SUS INTERESES AL MUNICIPIO DE TEPETZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. 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 TEPETZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO DE PARTICIPACIONES 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 TEPETZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2019. MUNICIPIO DE TEPETZINTLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE OCTUBRE 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. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **nueve de octubre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 13/2019, promovida por el síndico municipal de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo del Estado y de otras autoridades de esa entidad federativa.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El catorce de enero de dos mil diecinueve, Juan Hermelindo Morales, en su carácter de **síndico municipal de Tepetzintla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación promovió una demanda de controversia constitucional en contra del **Poder Ejecutivo**, del **secretario de Finanzas y Planeación** y, del **director de Contabilidad Gubernamental de esa secretaría**, todos de la referida entidad federativa.

2. En la demanda el Municipio actor, en esencia, argumenta que la autoridad demandada violó los principios, derechos y facultades constitucionales de la hacienda municipal previstos en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues omitió cubrir los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por un monto de \$5'567,631.00 (cinco millones quinientos sesenta y siete mil seiscientos treinta y un pesos 00/100 moneda nacional); y, al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por la cantidad de \$619,433.00 (seiscientos diecinueve mil cuatrocientos treinta y tres pesos 00/100 moneda nacional). Por lo anterior, estima que la Suprema Corte debe determinar la ilegalidad de las omisiones impugnadas.



3. **Trámite de la demanda.** El catorce de enero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 13/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

4. En consecuencia, por acuerdo de veintiocho de enero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, la designación de delegados y, admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como demandados al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo con ese carácter a la Secretaría de Finanzas y al director de Contabilidad Gubernamental de esa secretaría, en virtud de que tratan de dependencias subordinadas a dicho Poder Ejecutivo, por lo que debían comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emita en el asunto.

6. Consecuentemente, se emplazó al Poder Ejecutivo Local, con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que lo representara, manifestara lo que a su interés legal conviniera; asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

7. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la controversia constitucional 5/2004, donde sostuvo que:

- La Constitución, en la fracción IV del artículo 115, prevé el principio de integridad de los recursos económicos municipales, que comprende, entre otros, los rendimientos de sus bienes, las contribuciones, otros ingresos que las Le-



gislaturas Estatales establezcan, las participaciones federales y, los ingresos derivados de la presentación de servicios públicos.

- Es así que la Federación y las entidades federativas no limitaran mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que integran la hacienda municipal, los que serán ejercidos directamente por los Ayuntamientos.

- Entonces, si los Estados y la Federación acuerdan la transferencia de recursos a los Municipios, el retardo o la negativa de su cumplimiento privaría a los Ayuntamientos de base material y económica para ejercer sus obligaciones.

- Más aún, si las participaciones federales están comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria de los Municipios, no pueden ser restringidas en su administración por los Estados y la Federación.

b) Se cita la jurisprudencia 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."¹

c) Por ello causa afectación que el Gobierno del Estado de Veracruz no haga entrega de los recursos Federales, reteniéndolos, lo que se sanciona con el pago de intereses.

d) Se refiere la jurisprudencia cuyo rubro es: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."²

e) Se solicita la invalidez del acto impugnado y se ordene al gobernador del Estado de Veracruz, la entrega de los recursos retenidos.

¹ Jurisprudencia P./J. 9/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, «con número de registro digital: 192327».

² Jurisprudencia P./J. 46/2004, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, materia administrativa, página 883, «con número de registro digital: 181288».



8. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo. Eric Patrocinio Cisneros Burgos en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, contestó la demanda exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) Los antecedentes expresados por el promovente son parcialmente ciertos únicamente respecto de la expedición y publicación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016; sin embargo, respecto de la retención injustificada de los recursos, ni se afirman ni se niegan porque son hechos anteriores a la actual administración que inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

b) El Municipio actor ejercita un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios previos a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan, tan es así que fue omisa en manifestar el supuesto agravio.

c) Tratándose de fondos de aportaciones federales, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria municipal previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución, las cuestiones en las que se advierta algún incumplimiento legal deben resolverse, en primer término, con base en lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal (capítulo V) y demás disposiciones federales y locales, así como con base en lo establecido en los convenios que suscribieron las autoridades.

d) En ese sentido, la omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en los anteriores ordenamientos o en las vías pactadas en los convenios de coordinación fiscal, por lo cual no hay duda que sin haber agotado el principio de definitividad el Municipio actor pretenda impugnar tales actos a través de este medio de control constitucional.

e) En este caso, no se da el caso de excepción para no agotar los medios ordinarios de defensa, consistente en que se adviertan violaciones directas a la Constitución, ya que, se insiste, el actor tuvo medios de defensa a su alcance para reclamar los actos impugnados, lo que se traduce en una notoria improcedencia, en términos del numeral 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.

f) Más aún cuando los Municipios pueden ejercitar medios de defensa para revocar, modificar o nulificar los actos que estimen violatorios, como lo prevén los artículos 5o. y 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estados y los Municipios del Estado de Veracruz.

g) Debe otorgarse valor probatorio a la copia certificada del oficio SG/00740/2019 que contiene el diverso oficio TES-VER/1215/2019, de la tesorera de Finanzas y Planeación, que remite información 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 las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), así como la confesión del Municipio actor que admite que los recursos federales reclamados fueron transferidos desde el dieciocho de diciembre de dos mil quince, al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que; sin embargo, al día de la presentación de la demanda había omisión de entrega de los referidos capitales.

h) Se actualiza la causal prevista en los artículos 19, fracción VII y, 21 de la mencionada ley reglamentaria de la materia, dado que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días, computado a partir del conocimiento del acto y su ejecución.

i) Lo anterior, porque el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, quienes quedan obligados a hacerlo dentro de los cinco días siguientes a haberlos recibido.

j) Es así que una vez recibidos los recursos por el Estado, el Municipio tuvo expedito su derecho para ejercitar su acción, a partir del día siguiente a aquel al en que feneció el mencionado plazo de cinco días. Más aún cuando en la demanda se manifiesta pleno conocimiento de la calendarización de entrega de recursos federales.



k) Se agrega que si bien el artículo 31 de la ley de reglamentaria de la materia, prevé la inadmisibilidad de la prueba de posiciones, no es impedimento para valorar las confesiones contenidas en la demanda, confesión u otros escritos.

9. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

10. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el ocho de agosto de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

11. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala para su radicación y resolución.

II. Competencia

12. 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 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 de Tepetzintla, en contra del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de la litis

13. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Uni-



dos Mexicanos³ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

14. En el apartado correspondiente del escrito inicial de demanda, el Municipio actor textualmente señaló como actos impugnados los siguientes:

"1. La retención injustificada por parte del Gobierno del Estado de Veracruz a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, **de los recursos provenientes 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 del año 2016**, por lo que por los tres meses **adeudan a la entidad pública municipal de Tepetzintla, Ver.; la cantidad de \$5,567,631 (cinco millones quinientos sesenta y siete mil seiscientos treinta y un pesos 00/100 M.N.)**.

"2. La retención injustificada por parte del Gobierno del Estado de Veracruz a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, **de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)**, correspondiente al **mes de abril del año 2016**, por lo que se adeuda a mi representada **entidad pública municipal de Tepetzintla, Ver.; la cantidad de \$619,433.00 (seiscientos diecinueve mil cuatrocientos treinta y tres pesos 00/100 M.N.)**.

"3. El pago de **intereses** por el retraso injustificado en la entrega de los recursos que aquí se reclaman."

15. En este sentido, esta Primera Sala considera que del análisis integral de la demanda como de las constancias que obran en el expediente, lo efectivamente impugnado es lo siguiente:

³ "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."



a) La omisión de entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por un monto de \$5'567,631.00 (cinco millones quinientos sesenta y siete mil seiscientos treinta y un pesos 00/100 moneda nacional);

b) La omisión de entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), de abril de dos mil dieciséis por la cantidad de \$619,433.00 (seiscientos diecinueve mil cuatrocientos treinta y tres pesos 00/100 moneda nacional); y,

c) El pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

IV. Oportunidad

16. 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. 43/2003⁴ tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día. A continuación, se hace un breve relato

⁴ 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, «con número de registro digital: 183581», 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.



de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

17. En la controversia constitucional 5/2004,⁵ 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 2125/2003,⁶ 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 de la materia.

18. En la controversia constitucional 20/2005,⁷ 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**.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 de la materia.

19. En la controversia constitucional 98/2011,⁹ 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.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 de la materia.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁶ Foja 28 de la sentencia.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

⁸ Foja 49 de la sentencia.

⁹ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹⁰ Foja 20 de la sentencia.



20. En la controversia constitucional 37/2012¹¹ 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**.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 de la materia.

21. En la controversia constitucional 67/2014¹³ 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.¹⁴

22. En la controversia constitucional 78/2014,¹⁵ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local: 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales y 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

¹¹ Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹² Foja 35 de la sentencia.

¹³ Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁴ Foja 29 de la sentencia.

¹⁵ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



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**.¹⁶

23. 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.¹⁷ 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.

24. En la controversia constitucional 73/2015,¹⁸ 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 **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

25. En la controversia constitucional 118/2014,¹⁹ 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 muni-

¹⁶ Foja 18 de la sentencia.

¹⁷ Foja 22 de la sentencia.

¹⁸ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁹ Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.



cipales 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,²⁰ 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.²¹

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 interposición 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.²² Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

²⁰ Foja 45 de la sentencia.

²¹ Foja 51 de la sentencia.

²² **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. ..."



27. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, consistente en la entrega de las aportaciones correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), de abril de dos mil dieciséis, lo cierto es que de las pruebas que obran en autos, se advierte que, en relación con este último sí se realizó el pago correspondiente.

28. En efecto, el pago de los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), relativos a abril de dos mil dieciséis, se realizó el veintinueve del mismo mes y año, lo cual se corrobora con la copia certificada del comprobante de operación del banco Santander,²³ relativo al contrato 80021459293, que incluye los siguientes datos:

"Contrato: 80021459293
"Usuario: Víctor Medina Aguirre
"Fecha y hora: 29/04/2016 12:12
"Importe: \$619,433.00
"Concepto: 16200857 MUNICIPIO DETEPEZINTL
"Referencia: 286923
"Cuenta de cargo: 65505329589
"Cuenta de abono/Móvil: 65505375803"

29. Documento exhibido por el Ejecutivo del Estado, como anexo a su contestación de demanda y relacionado con el oficio TES-VER/1215/2019, de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, suscrito por la tesorera de la Subsecretaría de Finanzas y Administración del Estado de Veracruz, a través del que da noticia de los diversos pagos realizados por la dependencia al Municipio de Tepetzintla, el cual merece validez probatoria plena en virtud de no haber sido objetado en su valor, alcance, eficacia o validez, además de que de su análisis se advier-

²³ Foja 123 del expediente en que se actúa.



te que contiene suficiente información que da certeza de la recepción del pago que demanda el Municipio actor.

30. Ello es así, dado que el número de contrato, usuario, importe, cuenta de cargo y cuenta de abono/Móvil, que se contienen, son idénticos respecto de los diversos pagos correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo y mayo,²⁴ cuya omisión de entrega no se combate, en los que de igual forma se precisa como concepto al Municipio de Tepetzintla, cuyo importe es por el monto que le correspondía recibir mes con mes, a saber \$619,433.00 (seiscientos diecinueve mil cuatrocientos treinta y tres pesos 00/100 moneda nacional).

31. En consecuencia, en relación con el mencionado recurso, ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dicho pago constituye un acto de hacer, es decir, tiene un carácter positivo, razón por la cual debió haberse impugnado dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos tuvo lugar.

32. Es así que, en cuanto al mes de abril de dos mil dieciséis, relativo al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió del dos de mayo al trece de junio de dos mil dieciséis.²⁵

33. Por consiguiente, resulta extemporánea la demanda por cuanto hace al peculio en comento, toda vez que se reitera que el pago fue efectuado desde el veintinueve de abril de dos mil dieciséis, mientras que el escrito inicial de demanda se presentó hasta el catorce de enero de dos mil diecinueve, esto es, se instó fuera del plazo de treinta días, al haberlo hecho casi dos años después de su vencimiento (trece de junio de dos mil dieciséis), semejante suerte

²⁴ Fojas 120, 121, 122 y 124 del expediente en que se actúa.

²⁵ Del cómputo deben descontarse los días treinta de abril; uno, cinco, siete, ocho, catorce quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de mayo; así como, cuatro, cinco, once y doce de junio, por corresponder a sábados y domingos y, días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



corren los intereses que de ese recurso también se cuestiona, dado que no son reclamados por sí mismos, sino como accesorios del pago en lo principal.

34. Lo anterior conlleva a tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual, con fundamento en el diverso 20, fracción II, del propio ordenamiento,²⁶ se decreta el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, en relación con el pago del mes de abril de dos mil dieciséis, relativo al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), así como de sus intereses.

35. Improcedencia que, de ningún modo se actualiza respecto de las aportaciones correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y sus intereses, toda vez que, como se precisó, el Municipio actor impugna la omisión de entrega del fondo, en su integridad.

36. Por tanto, al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento, es decir, desde el inicio de la trasgresión al derecho hasta que deje de suceder. Por lo que si a la fecha no se acreditó que se hayan efectuado los pagos exigidos, la demanda se interpuso en tiempo. Criterio que ya fue respaldado por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2016 el once de abril de dos mil dieciocho.

V. Legitimación activa

37. El actor es el Municipio de Tepetzintla del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Juan Hermelindo

²⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21. ..."

"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. ..."



Morales, quien se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter lo acreditó con copia certificada de la "*constancia de mayoría y validez*" de síndico único expedida por el presidente del Consejo Municipal Electoral, de la que se advierte que el citado servidor público fue electo como síndico propietario para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.²⁷

38. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz²⁸ dispone que los Síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios 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, y representar legalmente al Ayuntamiento.

39. De acuerdo con las disposiciones anteriores, el síndico único 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 la tesis de jurisprudencia de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.—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

²⁷ Página 14 del expediente principal.

²⁸ **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. ..."



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."²⁹

40. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Tepetzintla del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

VI. Legitimación pasiva

41. En el auto de admisión de veintiocho de enero de dos mil diecinueve, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno de esa entidad, personalidad que acreditada con copia certificada del nombramiento respectivo.³⁰

42. Ahora bien, de conformidad con el artículo 49, fracción XVIII, de la Constitución Local,³¹ el gobernador tiene la facultad de representar a la entidad fe-

²⁹ Novena Época. «con número de registro digital: 192100» Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 52/2000, página 720. Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 52/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

³⁰ Foja 108 del expediente en que se actúa.

³¹ "Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...



derativa en controversias constitucionales; mientras que, en términos de lo que establece el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno Local; su titular podrá representar legalmente al Estado y al gobernador en los asuntos que acuerde éste expresamente.³²

43. Asimismo, el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad federativa de mérito, el "*Acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad*".

44. En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

VII. Causas de improcedencia

45. A continuación, se abordan las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada.

46. Respecto de la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que señala que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, ello fue motivo de análisis en el apartado de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada extemporáneamente respecto del pago del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), relativo al mes de abril de dos mil dieciséis y sus intereses, por lo que se sobreseyó en términos de los artículos 19, fracción VII y, 20 de Ley Reglamentaria de las

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

³² **Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado. Así como al gobernador en los asuntos que acuerde expresamente éste. ..."



Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

47. Sin embargo, en el citado apartado de oportunidad, también se determinó que la demanda de controversia se instó de manera oportuna por cuanto se refiere a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y sus intereses, por lo que la misma no es extemporánea.

48. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

49. Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los montos reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos precedentes sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,³³ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004.³⁴

50. En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos

³³ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³⁴ De rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001,³⁵ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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.—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."

51. Además, la existencia o no de la omisión impugnada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,³⁶ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

³⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».

³⁶ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital: 193266».



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DES-ESTIMARSE.—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."

52. Dado que no se advierte la actualización de diversas causales de improcedencia o razones que conlleven al sobreseimiento del juicio, se procede al estudio del fondo del asunto.

VIII. Estudio de fondo

53. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la precisión de la litis y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor por el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS-MDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y sus intereses.

54. En ese orden, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³⁷ 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.

³⁷ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, reuelta 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. 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, 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.

56. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010³⁸ 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."

57. 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

³⁸ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».



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.³⁹ 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.

59. 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.⁴⁰

³⁹ 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, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.

⁴⁰ 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, «con número de registro digital: 192327».



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 Municipios⁴¹ 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.

61. 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.

⁴¹ 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. También es aplicable la tesis aislada 1a. CCXXII/2013 (10a.) de título, subtítulo y texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, «con número de registro digital: 2003921».



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.

62. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio actor. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses, máxime que conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, el retraso en la entrega de los recursos correspondientes genera un daño al Municipio por lo que su reparación se traduce en deber de pagar una indemnización moratoria.⁴²

63. 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 el entonces Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o., párrafo primero, y 6o., párrafos primero y cuarto, 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 31 de enero del ejercicio de que se trate.

⁴² Sirve de apoyo el criterio contenido en la tesis de 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



2. La Federación entregará las participaciones 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 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.

7. 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.

64. 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.

65. Así, al haber 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

66. Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que la autoridad demandada incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que se le atribuyó respecto al Fondo de Aportaciones 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.

67. Por lo que respecta a este fondo de las pruebas aportadas se desprende que de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado al Estado las aportaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Poder Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre al Municipio actor.

68. En ese sentido debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo segundo, en relación con el artículo 35⁴⁴ establece que los Estados deberán en-

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 2.5294% 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 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.



tregar 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 restric-

"Este 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 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."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. ..."

"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.

"Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"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.

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho



ciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

69. En el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Tepetzintla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, 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, como a continuación se demostrará.

70. De las constancias anexas al escrito de contestación de demanda, se desprende que mediante oficio TES-VER/1215/2019⁴⁵ la tesorera local señaló que de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$1'428,126.06
Fondo Infraestructura pago No. 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$1'428,126.06
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$1'428,126.06
Total		\$4'284,375.18

71. Por 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 a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en tanto que, posterior a ese informe

calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

⁴⁵ Fojas 110 a 119 del expediente en que se actúa.



de la tesorera, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

72. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que, ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses que resulten sobre el saldo insoluto 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. 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, se estableció lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos FIS MDF 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 FIS MDF:**

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. Dicho en otras palabras, 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 recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), señalados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

74. Por 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.

75. 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.



76. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁴⁶ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004⁴⁷ 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 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

⁴⁶ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁴⁷ Consultable en la Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, con número de registro digital: 181288.



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."

77. En ese orden, cabe destacar que en el escrito de demanda el actor señaló que el monto total adeudado por los tres meses en que se omitió realizarle el pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), corresponde a la cantidad de \$5'567,631.00 (cinco millones quinientos sesenta y siete mil seiscientos treinta y un pesos 00/100 moneda nacional),⁴⁸ que dividido entre tres se obtiene como resultado el equivalente a \$1'855,877.00 (un millón ochocientos cincuenta y cinco mil ochocientos setenta y siete pesos 00/100 moneda nacional).

78. En cambio, en el aludido oficio expedido por la tesorera local, se precisa que el monto por cada mes pendiente de pago es de \$1'428,126.06 (un millón cuatrocientos veintiocho mil ciento veintiséis pesos 06/100 moneda nacional), que sumado por los tres meses da un total de \$4'284,378.18 (cuatro millones doscientos ochenta y cuatro mil trescientos setenta y ocho pesos 18/100 moneda nacional).

79. No obstante la anterior inconsistencia, del acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del fondo de mérito (FISMDF), publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Estado, se desprende que al Municipio actor le correspondían para el ejercicio fiscal de ese año, un total de \$18'558,577.00 (dieciocho millones quinientos cincuenta y ocho mil quinientos setenta y siete 00/100 moneda nacional)⁴⁹ mismo

⁴⁸ Foja 3 del expediente en que se actúa.

⁴⁹ El acuerdo es consultable en la dirección <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/> y en la parte conducente establece:



que debió ser cubierto en diez pagos efectuados en los primeros diez meses de dos mil dieciséis (de enero a octubre).

80. Así, el resultado de dividir esa cantidad entre los diez pagos parciales, por cada mes debía entregarse la cantidad de \$1'855,857.70 (un millón ochocientos cincuenta y cinco mil ochocientos cincuenta y siete pesos 70/100 moneda nacional).

81. De este modo **la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$5'567,573.10 (cinco millones quinientos sesenta y siete mil quinientos setenta y tres pesos 10/100 moneda nacional) relativo a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses correspondientes debiendo calcularse desde la fecha en que conforme al respectivo calendario de pagos cada uno de ellos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación**, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

IX. Efectos

82. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado 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 octu-

"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 de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2016.

"...

"OCTAVO. La distribución municipal que resulta de aplicar la fórmula y metodología antes descritas es la siguiente:

Clave	Municipios	Monto
167	Tepetzintla	18'558,577

..."



bre de dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

83. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice las acciones conducentes para que sean entregados los recursos federales que han quedado precisados en esta sentencia, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto 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.

84. 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 términos y por el acto precisado en el apartado cuarto del presente fallo.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado 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 **mayoría de cuatro votos** de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votó en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 TLACHICHILCO 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

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 TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES FEDERALES POR CONCEPTO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FIS MDF) Y DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS (FORTAMUN) AL MUNICIPIO DE TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.



VII. 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 LAS APORTACIONES FEDERALES POR CONCEPTO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF) Y DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS (FORTAMUN) AL MUNICIPIO DE TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES FEDERALES POR CONCEPTO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF) Y DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS (FORTAMUN) AL MUNICIPIO DE TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. 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 TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONS-



TITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES FEDERALES POR CONCEPTO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FIS MDF) Y DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS (FORTAMUN) AL MUNICIPIO DE TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES 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 LAS APORTACIONES FEDERALES POR CONCEPTO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FIS MDF) Y DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS (FORTAMUN) AL MUNICIPIO DE TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN O ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIV. OMISIÓN DE PAGO DE 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XV. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRAC-



CIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XVI. 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 TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO 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 TLACHICHILCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 116/2019. MUNICIPIO DE TLACHICHILCO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 3 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **trece de noviembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 116/2019, promovida por el Municipio de Tlachichilco del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo del Estado.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Presentación de la demanda.** Abundio Aciáin García, quien se ostenta como síndico del Municipio actor, promovió la controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo y la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, por oficio de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. En la demanda el Municipio actor, en esencia, argumenta que la autoridad demandada violó los principios de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derechos a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales previstos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues omitió cubrir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISDMF), por un monto de \$8'276,403.00 (ocho millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos tres pesos 00/100 Moneda Nacional) de los meses de agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciséis y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal de los Municipios (FORTAMUN), referentes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por la cantidad de \$977,742.00 (novecientos setenta y siete mil setecientos cuarenta y dos pesos 00/100 Moneda Nacional), así como el pago de los intereses correspondientes.

3. **Trámite de la demanda.** El cinco de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 116/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.



4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de veinte de mayo de dos mil diecinueve, admitió la demanda, reconociendo la personalidad de Abundio Aciáin García como síndico municipal; por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación de la entidad, a quien ordenó emplazar con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que lo representara, formulara su contestación de demanda; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación corresponda.

6. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) El Municipio de Tlachichilco, Veracruz, conforme a lo previsto en los artículos 3 y 68 de la Constitución Local, es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz, sin más límites que los señalados en las leyes aplicables, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 115, primer párrafo y las fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) La autoridad demandada ha venido incurriendo en la omisión de entregar las aportaciones federales demandadas con sus respectivos intereses que le corresponden al Municipio actor, dentro de los plazos legales.

c) De acuerdo a la distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del entonces Distrito Federal (FORTAMUNDF), al Municipio de Tlachichilco, Veracruz, que le correspondía la cantidad de \$5'866,455.00 (cinco millones ochocientos sesenta y seis mil cuatrocientos cincuenta y cinco pesos 00/100 Moneda Nacional) mismos que deben ser depositados para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz al Municipio de Tlachichilco



d) De acuerdo a la distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF para el ejercicio dos mil dieciséis se asigna a Tlachichilco, Veracruz, un monto de \$27'588,007.00 (veintisiete millones quinientos ochenta y ocho mil siete pesos 00/100 Moneda Nacional) y ese monto será entregado a los Municipios mensualmente en los primeros diez meses, por lo que cada mes debería depositarse al Ayuntamiento de Tlachichilco la cantidad de \$2'758,800.70 (dos millones setecientos cincuenta y ocho mil ochocientos pesos 70/100 Moneda Nacional).

e) A pesar de que se han realizado gestiones ante el secretario de Finanzas y Planeación de Gobierno del Estado para que al Ayuntamiento de Tlachichilco de Veracruz, le sean depositados los recursos del FISMDF ejercicio dos mil dieciséis, éste se ha negado a hacer lo correspondiente a las mensualidades que debió depositar los días 7 de septiembre, 7 de octubre y 4 de noviembre, reteniendo indebidamente al Ayuntamiento de Tlachichilco, la cantidad de \$8'276,403.00 (ocho millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos tres pesos 00/100 Moneda Nacional) y de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) referentes a los meses de septiembre y octubre por la cantidad de \$977,742.00 (novecientos setenta y siete mil setecientos cuarenta y dos pesos 00/100 Moneda Nacional) y sus respectivos intereses que se generan a la fecha.

f) La Federación, al transferir a los Municipios los recursos denominados "participaciones federales", incluyendo el fondo que ahora es indebidamente retenido por la parte demandada, 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 debe tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen, caso contrario, se estaría privando a los Municipios de los apoyos necesarios para ejercer sus obligaciones constitucionales.

7. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo Local. Por este Poder compareció el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien al contestar la demanda expuso lo siguiente:

a) Por lo que hace a los requerimientos que el Municipio actor formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, ni los afirma ni los



niega por no resultar propios de la administración pública estatal que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciocho.

b) Señala que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho, el cual como autoridad encargada de vigilar los intereses y finanzas municipales no hizo valer dentro de los plazos legales establecidos en la ley reglamentaria que rige el procedimiento y/o en base con los recursos ordinarios previo a la controversia constitucional al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

c) La autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto a la retención u omisión de pago de recursos y/o fondo federal que presuntamente le correspondía en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal transcurrió de manera excesiva en virtud de haber pasado más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda.

d) Los Fondos de Aportaciones Federales resultan ser recursos económicos de índole Federal, es decir, que la Federación ministra para apoyar a las entidades federativas y Municipios, quedando sujetos además al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y demás leyes federales y locales aplicables, por tanto, los mismos son recursos que no son sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que los hace ser recursos distintos de las participaciones federales.

e) Si bien el Municipio actor señala que tiene derecho al fondo federal impugnado, no aporta medio de prueba fehaciente en el sentido de que los recursos federales estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal en relación con el numeral 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos resulta ser un hecho notorio que por haber concluido el ejercicio fiscal dos mil dieciséis el Municipio actor carece de todo derecho en el sentido de que al haberse aprobado recursos federales para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete,



dos mil dieciocho y dos mil diecinueve para efectos de continuar con todas aquellas obligaciones, no cabe duda que el promovente pretende allegarse de recursos que no serán ejercidos.

f) El acto impugnado en realidad es un acto positivo y debió ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que se percató de la supuesta retención de recursos y al no haberlo hecho así prescribió su derecho.

g) Niega que los actos impugnados sean hechos propios, ya que la administración del Gobierno del Estado de Veracruz inició el primero de diciembre de dos mil dieciocho. No obstante, al Municipio actor le corresponde probarlos e impugnarlos dentro del plazo de treinta días establecido para ello.

h) En caso de condenar el pago al Poder Ejecutivo Local respecto a los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, ello afectaría el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar y sobre todo a imponer una obligación al Estado a que se afecten recursos públicos al cumplimiento de una ejecutoria etiquetados o destinados a ciertos rubros, de relevancia o importancia para la sociedad, lo que haría incurrir al servidor público obligado en alguna responsabilidad administrativa o de índole penal, por lo que al momento de dictarse el fallo correspondiente, se fije un plazo razonable atendiendo a las circunstancias de tiempo, a efecto de que el Gobierno del Estado de Veracruz tenga oportunidad de presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y con base en ello se cubran los pagos o las responsabilidades que de las sentencias puedan emanar.

i) En caso de que exista derecho alguno a favor del Municipio actor, éste será únicamente respecto a las cantidades que efectivamente le corresponden, que no le hayan sido entregadas o transferidas, lo cual se demuestra con las documentales que se ofrecen en el escrito de contestación.

j) Tratándose de fondos de aportaciones federales, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria municipal, las cuestiones en las que se advierta algún incumplimiento legal deben resolverse, en primer término, con



base en lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones federales y locales, así como con base en lo establecido en los convenios que suscribieron las autoridades.

k) En ese sentido, la omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en los anteriores ordenamientos o en las vías pactadas en los convenios de coordinación fiscal, por lo cual no hay duda que sin haber agotado el principio de definitividad el Municipio actor pretenda impugnar tales actos a través de este medio de control constitucional.

l) En este caso no se da el caso de excepción para no agotar los medios ordinarios de defensa, consistente en que se adviertan violaciones directas a la Constitución, ya que, se insiste, el actor tuvo medios de defensa a su alcance para reclamar los actos impugnados.

m) Se sustenta en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, en relación al artículo 45 del mismo ordenamiento en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de las sentencias que en este medio de control constitucional se pronuncian no tiene efectos retroactivos salvo en materia penal. Se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, mismo que ha concluido y además está sujeto a una condición de anualidad y no se advierte o que tuvieron y/o tengan ultra actividad para los futuros ejercicios fiscales.

8. Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

9. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.



10. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se avocó a su estudio.

II. Competencia

11. 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 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 de Tlachichilco, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de la litis

12. En términos del 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 Mexicanos¹ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

13. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

a) La falta de entrega de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), por un monto de \$8'276,403.00 (ocho millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos tres pesos 00/100 Moneda Nacional) de los meses de agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciséis, así como los intereses correspondientes.

¹ "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. ..."



b) La falta de entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal de los Municipios FAFM (sic), referentes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por la cantidad de \$977,742.00 (novecientos setenta y siete mil setecientos cuarenta y dos pesos 00/100 Moneda Nacional), así como el pago de los intereses correspondientes.

14. Esta Primera Sala advierte de la lectura integral de la demanda que lo efectivamente impugnado es la omisión de entrega de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), por un monto de \$8'276,403.00 (ocho millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos tres pesos 00/100 Moneda Nacional) de los meses de agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciséis, y la omisión de entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal de los Municipios (FORTAMUN), referente a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por la cantidad de \$977,742.00 (novecientos setenta y siete mil setecientos cuarenta y dos pesos 00/100 Moneda Nacional), así como el pago de los intereses correspondientes.

15. Ahora bien, respecto a la retención y la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos, el Poder Ejecutivo afirmó que los actos impugnados 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 participaciones. Al respecto, 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.

IV. Oportunidad

16. 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 omi-



siones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003² 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.

17. En la controversia constitucional 5/2004,³ 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 entonces Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁴ 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 de la materia.

18. 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**

² 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, «con número de registro digital 183581,» 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.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁴ Foja 28 de la sentencia.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.



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 de la materia.

19. En la controversia constitucional 98/2011,⁷ 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 de la materia.

20. En la controversia constitucional 37/2012,⁹ 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 de la materia.

21. En la controversia constitucional 67/2014,¹¹ 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,

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.

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.



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.¹²

22. En la controversia constitucional 78/2014,¹³ el Municipio de Tlaquilte-nango, 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**.¹⁴

23. 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.¹⁵ 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.

24. 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

¹² Foja 29 de la sentencia.

¹³ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

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.



participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre del mismo año; 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 entonces 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 **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

25. 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; 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 de la materia. 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

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

¹⁷ Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹⁸ Foja 45 de la sentencia.

¹⁹ Foja 51 de la sentencia.



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 interposición 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.

27. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de pago de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por un monto de \$8'276,403.00 (ocho millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos tres pesos 00/100 Moneda Nacional) de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) referente a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por la cantidad de \$977,742.00 (novecientos setenta y siete mil setecientos cuarenta y dos pesos 00/100 Moneda Nacional), así como los respectivos intereses. 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 Poder Ejecutivo en su informe y expresado como causa de improcedencia por extemporaneidad, la demanda se interpuso en tiempo.

28. Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2018, el once de abril de dos mil dieciocho.

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. ..."



V. Legitimación activa

29. El actor es el Municipio de Tlachichilco del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Abundio Acián García, quien se ostentó como síndico único. Dicho carácter lo acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, de la que se advierte que el servidor público fue electo como síndico único para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.

30. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz²¹ dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios 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 y representar legalmente al Ayuntamiento.

31. De acuerdo con las disposiciones anteriores, 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 la tesis de jurisprudencia de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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. 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, defen-

²¹ **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios (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. ..."



sa 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."²²

32. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, Abundio Acaín García tiene el carácter de síndico del Municipio de Tlachichilco, Veracruz de Ignacio de la Llave, posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio.

33. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

VI. Legitimación pasiva

34. En el auto de admisión de veinte de mayo de dos mil diecinueve, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

35. El Poder Ejecutivo demandado fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno de la entidad en términos de los artículos 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 8, fracción X, 9, fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad, y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado, y de conformidad con el acuerdo

²² Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 52/2000, página 720, «con número de registro digital: 192100».



delegatorio publicado en el Periódico Oficial Local correspondiente al ejemplar número 388 de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, quien además acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, que le fue expedido por el gobernador del Estado de Veracruz.

VII. Causas de improcedencia

36. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer cuatro causas de improcedencia. A saber, en primer término, alegó que se encontraba actualizada la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional al haberse presentado la demanda fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la propia norma. En segundo término, planteó la inexistencia de los actos consistentes en las órdenes, instrucciones y autorizaciones emitidas para realizar las retenciones a las participaciones federales.

37. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de ambas causales de improcedencia. La primera causal aducida se analizó en el apartado de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida se contestó en la precisión de los actos impugnados, determinando el fondo respecto del que versará el estudio de fondo del presente asunto.

38. En tercer lugar, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

39. Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los montos reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el



artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos precedentes sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,²³ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004.²⁴

40. En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001²⁵ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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.—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

²³ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

²⁴ De rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES." Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».

²⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».



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."

41. Además, la existencia o no de la omisión impugnada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,²⁶ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—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."

42. En cuarto lugar, el Poder Ejecutivo señala que debe desestimarse el argumento de que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual; ello porque no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el cumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio actor, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

43. En efecto, no obstante, el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más aún cuando el acto omisivo de falta de

²⁶ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital: 193266».



entrega impugnado, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

44. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.

VIII. Estudio de fondo

45. De conformidad con lo precisado en los apartados relativos a la precisión de la litis, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

46. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²⁷ 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.

47. 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, 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

²⁷ 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.



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/2010,²⁸ 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."

48. 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 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.

²⁸ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, Noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

²⁹ 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 dieciséis, «con números de registro digital: 192331 y 192330,» respectivamente.



49. 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.²⁹

50. 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.

51. 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.³⁰

52. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios³¹ el cual consiste básicamente, en que los Municipi-

³⁰ 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 V, 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, «con número de registro digital: 192327».

³¹ 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



pios 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.

53. 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.

54. 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.

55. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio actor. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deudora, está obligado a pagar intereses.

56. 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 entonces Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o., párrafo primero, y 6o., párrafos primero y cuarto, lo siguiente:³²

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.

³² "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. ..."



"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 31 de enero del ejercicio de que se trate."

2. La Federación entregará las participaciones 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 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.

7. 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.

57. 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 los fines a que se destinará cada fondo.

58. Así, al haber 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

59. **Omisión en el pago de aportaciones federales.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta

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). También es aplicable la tesis aislada 1a. CCXXII/2013 (10a.) de rubro y texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, «con número de registro digital: 2003921».



Primera Sala concluye que la autoridad demandada incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de dos mil dieciséis que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que el Poder Ejecutivo exhibió a esta Suprema Corte se advierte que no se entregaron al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

Omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF).

60. Por lo que respecta a este fondo, de las pruebas aportadas se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado al Estado las aportaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis al Municipio actor.

61. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Tlachichilco, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, 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 ha observado, como a continuación se demostrará.

62. En ese sentido debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo segundo en relación con el artículo 35³⁴ establece que los Estados deberán

³⁴ "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 2.5294% 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



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 restric-

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 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este 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 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."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. ..."

"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.

"Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"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.

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demar-



ciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

63. De las constancias exhibidas en el expediente por el Poder Ejecutivo, se advierte que mediante oficio TES-VER/4004/2019,³⁵ la tesorera local le informó a la directora general Jurídica de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo siguiente respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor:

Fondo de Infraestructura Social Municipal	Monto	Fecha de pago
No. 1 (enero de 2016)	\$2'758,801.00	3 de febrero de 2016
No. 2 (febrero de 2016)	\$2',758,801.00	3 de marzo de 2016
No. 3 (marzo de 2016)	\$2'758,801.00	29 de abril de 2016
No. 4 (abril de 2016)	\$2'758,801.00	8 de junio de 2016
No. 5 (mayo de 2016)	\$2'758,801.00	30 de junio de 2016
No. 6 (junio de 2016)	\$2'758,801.00	1 de julio de 2016
No. 7 (julio de 2016)	\$2'758,801.00	31 de agosto de 2016

64. No obstante, destacó que de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

caciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

³⁵ Fojas 155 y siguientes del expediente en que se actúa.



Municipio	Fecha de registro	Monto
Tlachichilco	29 de agosto de 2016	\$2'758,801.00
Tlachichilco	26 de septiembre de 2016	\$2'758,801.00
Tlachichilco	27 de octubre de 2016	\$2'758,798.00
Total		\$8'276,400.00

65. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que respecto del FISDMF, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en tanto que, posterior al informe de la tesorera, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos. Se ordena entonces la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses de acuerdo a las cantidades previamente determinadas e incluso aceptadas por la autoridad demandada.

66. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que, ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses que resulten sobre el saldo insoluto 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. 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, se estableció 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 enti-



dades 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:

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 ³⁶

67. Dicho en otras palabras, se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave–,

³⁶ No pasa desapercibido para esta Primera Sala que de acuerdo al calendario la obligación de pago para el mes de octubre se hizo líquida el 4 de noviembre, siendo que la demanda de controversia constitucional se presentó el 28 de octubre, sin embargo, tal como se ha precisado la autoridad demandada, al rendir su contestación a la demanda el 12 de enero de 2017 aceptó que seguía pendiente de pago este mes de octubre, lo cual constituye una aceptación expresa de la falta de pago, por lo que al tratarse de una prueba cierta de la falta de pago, se considera que lo conducente es condenar al pago de dicha cantidad mas los intereses correspondientes pues si bien la demanda de controversia constitucional se presentó días antes a la liquidez del pago por el mes de octubre, durante el trámite e instrucción de esta controversia constitucional la autoridad demandada bien pudo hacer el pago en la fecha que se volvió líquido y demostrar que no lo debía, sin embargo no lo hizo así, y contrario a ello, al rendir su contestación a la demanda señaló que la omisión de pago seguía subsistiendo.



como ya se dijo, generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) señalados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

68. Por 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.

69. 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.

70. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,³⁷ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004³⁸ 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

³⁷ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³⁸ Consultable en la Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



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."

71. De este modo por lo que se refiere a este Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$8'276,400.00 (ocho millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos pesos 00/100 Moneda Nacional) correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses



respectivos debiendo calcularse desde la fecha en que conforme al respectivo calendario de pagos cada uno de los pagos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

72. Cabe precisar que si bien el Municipio actor señaló como adeudo la cantidad de \$8'276,403.00 (ocho millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos tres pesos 00/100 Moneda Nacional), lo cierto es que la cantidad adeudada es de \$8'276,400.00 (ocho millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos pesos 00/100 Moneda Nacional).

73. Lo anterior, porque 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 de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2016", se desprende que por este concepto le corresponde la cantidad de \$27'588,007.00 (veintisiete millones quinientos ochenta y ocho mil siete pesos 00/100 Moneda Nacional), los que divididos entre diez meses da la cantidad de \$2'758.800.70 (dos millones setecientos cincuenta y ocho mil ochocientos 70/100 Moneda Nacional) y que multiplicado por los tres meses corresponden a \$8'276,402.10 (ocho millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos dos pesos 10/100 Moneda Nacional), siendo que durante los meses previos se le depositó mensualmente la cantidad de \$2'758,801.00 (dos millones setecientos cincuenta y ocho mil ochocientos un pesos 00/100 Moneda Nacional) esto es, treinta centavos adicionales que sumados cubrirían la cantidad de los pagos impugnados.

Omisión de pago del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)

74. Por lo que hace a este fondo esta Primera Sala advierte que la autoridad demandada realizó los pagos impugnados, entre otros, pues cubrió los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por lo que no existe la omisión alegada, ya que fueron acreditados en su totalidad, tal como se advierte de las documentales exhibidas por la autoridad, consistentes, en doce transferencias electrónicas, donde se incluyen los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, a saber:



Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	Monto	Fecha de pago
Pago No. 1 mes enero/ 2016	\$488,871.00	29-ene-16
Pago No. 2 mes febrero/ 2016	\$488,871.00	29-feb-16
Pago No. 3 mes marzo/2016	\$488,871.00	4-abr-16
Pago No. 4 mes abril /2016	\$488,871.00	29-abr-16
Pago No. 5 mes mayo /2016	\$488,871.00	13-jun-16
Pago No. 6 mes junio /2016	\$488,871.00	30-jun-16
Pago No. 7 mes julio /2016	\$488,871.00	29-jul-16
Pago No. 8 mes agosto/ 2016	\$488,871.00	31-ago-16
Pago No. 9 mes septiembre/2016	\$488,871.00	6-oct-16
Pago No. 10 mes octubre /2016	\$488,871.00	10-nov-16
Pago No. 11 mes noviembre/ 2016	\$488,871.00	7-dic-16
Pago No. 12 mes diciembre /2016	\$488,871.00	13-dic-16

75. En este sentido, lo procedente es declarar que no existe la omisión alegada por el Municipio actor respecto de este fondo.

IX. Efectos

76. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

77. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente a



aquel en que le sea notificado este fallo, para que realice las acciones conducentes a fin de que sean entregadas las aportaciones federales que han quedado precisadas en esta sentencia, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto 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.

78. En caso de 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 deberá actuar en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta resolución.

TERCERO.—No existe la omisión de pago respecto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

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 tres votos** de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votó en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente: la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

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 TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO LE SON PROPIOS, AL CORRESPONDER EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN RECLAMADA AL PODER QUE REPRESENTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ACTOS OMISIVOS NO ESTÁN SUJETOS AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNI-



CIPIOS, 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 TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMEN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

IX. 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 TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

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 (OMISIÓN DE PAGO DE RE-



CURSOS AL MUNICIPIO DE TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 198/2019. MUNICIPIO DE TLAQUILPA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ALFREDO GUTÉRRIZ ORTIZ MENA, JORGE MARIO PARDO REBOLLADO Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE Y PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 198/2019, promovida por el Municipio de Tlaquilpa, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la demanda. Por escrito presentado el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Martha Tentzohua Sánchez y Héctor Sánchez Cuaquehua, quienes se ostentaron, respectivamente, como presidenta y síndico Único del Municipio de Tlaquilpa, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de la entidad, en la que impugnaron lo siguiente:

"IV. Actos reclamados

"1) De la autoridad señalada se demanda la **invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya (sic) emitido para la realización de la indebida retención de las aportaciones y/o participaciones federales** que le corresponden al Municipio de Tlaquilpa, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total **\$2'066,292.00 (dos millones sesenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)** y en lo particular del:



"a. FISDMF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)**, correspondiente al mes de octubre de 2016.

"b. FORTAFIN-A (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclaman también la omisión (sic) de **pago de los intereses** por el retraso injustificado en el pago de **ambas aportaciones federales** del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

"2) Se reclama de la autoridad antes señalada la **invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebida de las aportaciones y/o participaciones federales**, que le corresponden al Municipio de Tlaquilpa, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$2'066,292.00 (dos millones sesenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)** y en lo particular del:

"a. FISDMF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)**, correspondiente al mes de octubre de 2016.

"b. FORTAFIN-A (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de **pago de los intereses** por el retraso injustificado en el pago de **ambas aportaciones federales** del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.



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

"3) Se reclama **la omisión de la autoridad aquí señalada como demandada, 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 (sic) sido omisas (sic) en entregar las participaciones federales por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$2'066,292.00 (dos millones sesenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)** y en lo particular del:

"a. FISMDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)**, correspondiente al mes de octubre de 2016.

"b. FORTAFIN-A (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de **pago de los intereses** por el retraso injustificado en el pago de **ambas aportaciones federales** del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

"4) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, **la obligación de la autoridad demandada de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones y/o participaciones federales**, que corresponden al Municipio que represento, provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 33 y del Ramo General 23, y en lo particular del:

"a. FISMDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el



total de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)**, correspondiente al mes de octubre de 2016.

"b. FORTAFIN-A (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de **pago de los intereses** por el retraso injustificado en el pago de **ambas aportaciones federales** del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

2. SEGUNDO.—Antecedentes. En el escrito de demanda, el Municipio actor señaló que:

a) El Gobierno del Estado de Veracruz recibió de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público las aportaciones federales de manera puntual y conforme al calendario que ésta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación.

b) En la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó 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, para el ejercicio fiscal 2016*",

c) En el acuerdo mencionado se detalló los montos que recibiría el Municipio de Tlaquilpa, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISM-DF**), así como los días en que se depositaría el referido recurso, **sin que se haya depositado el correspondiente al mes de octubre por la cantidad de \$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)**.



d) En el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de noviembre de dos mil quince, en específico en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", se considera una partida para el Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (**FORTAFIN-A-2016**). Por ello, el Municipio actor celebró un convenio de coordinación para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos federales con cargo a dicho fondo, con el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado de ocho de diciembre de dos mil dieciséis.

e) En términos del referido convenio, el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave debía transferir al Municipio promovente la cantidad de \$1'400,000.00 (un millón cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.)¹ para la ejecución de los proyectos autorizados; sin embargo, en diciembre de dos mil dieciséis solo se recibió un primer y único depósito por la cantidad de \$420,000.00 (cuatrocientos veinte mil pesos 00/100 M.N.); por lo que **están pendientes \$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.), así como sus intereses.**

f) Hasta la fecha la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz no ha entregado los recursos correspondientes.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. La parte actora expone, fundamentalmente, lo siguiente:

a) La autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales señalados, viola el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales, así como su libertad hacendaria, prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

¹ Si bien, en los antecedentes de la demanda el Municipio actor señala que el convenio que suscribió ascendió a \$1'480,000.00 (un millón cuatrocientos ochenta mil 00/100 M.N.), de la lectura integral de ésta y sus anexos, se advierte que la cantidad correcta es \$1'400,000.00 (un millón cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.)



b) El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que los recursos (aportaciones y/o participaciones federales) estén sujetos a intereses ajenos o a su retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones, en los términos de las condiciones establecidas en el propio ordenamiento federal; sin embargo, tales hipótesis no se actualizan en el presente caso.

c) La Federación, al transferir los recursos denominados participaciones federales, incluyendo el fondo que fue indebidamente retenido, 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 debe tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen, en caso contrario, se privaría a los Municipios de los apoyos necesarios para ejercer sus obligaciones constitucionales, también se transgrede su autonomía financiera.

d) La entrega extraordinaria de los recursos genera intereses en términos de 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."

e) La intervención del Gobierno del Estado de Veracruz respecto a los fondos de participaciones y/o aportaciones federales que corresponden a los Municipios es de simple mediación administrativa; en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, de control y supervisión en su manejo, pero no de disposición, suspensión o retención.

f) Por ello, el Gobierno del Estado no tiene facultades para retener el entero de los fondos correspondientes al Ramo 33, por lo que la omisión de entregarlos puntualmente transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales y violenta el Sistema Federal de Coordinación Fiscal, así como el principio de reserva de fuentes de ingresos a los Municipios, que asegura, a nivel constitucional, que tendrán asegurados los recursos necesarios para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

g) Respecto a la procedencia y término de la controversia constitucional se invoca la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIO-



NAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

4. CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. El Municipio actor expone que se contravienen los artículos 14, 16, 17, 20, 40, 41, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **198/2019**; asimismo, ordenó turnarla al Ministro Luis María Aguilar Morales, como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

6. Posteriormente, mediante proveído de veintidós de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro Luis María Aguilar Morales, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, tuvo por presentado sólo al síndico del Municipio en representación del Ayuntamiento, admitió a trámite la demanda y, entre otras cuestiones, ordenó emplazar como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y le requirió para que enviara a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con los actos impugnados.

7. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, sólo si considerara que la materia del juicio trascendiera a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

8. SEXTO.—Contestación de la demanda. Por escrito depositado el doce de julio de dos mil diecinueve en la oficina de correos de la localidad y recibido el veinticuatro de julio siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocino Cisneros Burgos, quien se ostentó como secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó la demanda, respecto de la cual manifestó:



a) En cuanto a los hechos, por lo que hace a la omisión y retraso en la entrega de los recursos, no los afirma ni los niega, al no ser propios de la actual administración que dio inicio el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

b) El Municipio pretende ejercer un derecho de forma extemporánea, ya que el plazo para reclamar lo que pretende transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda. Además, no agotó los recursos ordinarios correspondientes.

c) Los fondos de aportaciones, al ser recursos de índole federal, no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que los hace distintos de las participaciones.

d) Al advertirse la diferencia entre participaciones federales y fondos de aportaciones federales, la omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en las leyes de coordinación fiscal o en las vías legales pactadas en los convenios de coordinación fiscal estatales para efectos de su cumplimiento.

e) En el caso no se surte alguna excepción al principio de definitividad, en virtud que el actor tuvo a su alcance los medios idóneos, ya sea pactados en los convenios de coordinación fiscal y estatal, así como en lo previsto en el artículos 5o. y 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad para combatir los actos que le ocasionaban el agravio, por ende, la controversia es improcedente en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

f) Han cesado los efectos de las retenciones combatidas, al estar condicionados al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, que ha concluido por estar sujeto a una condición de anualidad, sin que de la demanda se advierta que tengan ultra-actividad para los futuros ejercicios fiscales.

g) En caso de condenar al Poder Ejecutivo al pago de los recursos que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, se afectaría el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se podría modificar o adecuar, por lo que al dictarse el fallo la Suprema Corte debe fijar un plazo razonable a efecto de que el Gobierno del Estado tenga la oportunidad de presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente.



h) El Municipio actor tenía conocimiento de las fechas y calendario de entregas de recursos del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que al no haberlos recibido pasados cinco días de su recepción por parte del Estado, debió ejercer la acción correspondiente para exigirlos.

i) Contrario a lo que aduce el Municipio, que pretende ajustar la oportunidad de la demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión, en realidad se reclama una omisión derivada de un acto positivo.

j) Los conceptos de invalidez del Municipio actor son inatendibles al actualizarse las causas de improcedencia que hizo valer, sumado a que con las pruebas que anexa, demuestra los pagos realizados.

9. SÉPTIMO.—Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

10. OCTAVO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, 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, así como por formulados los alegatos que presentó el delegado del Municipio actor; por último, se puso el expediente en estado de resolución.

11. NOVENO.—Avocamiento. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de presidencia de diecinueve de noviembre del año en curso, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y se determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. En el apartado correspondiente, el Municipio actor precisa lo siguiente:

"IV. Actos reclamados

"1) De la autoridad señalada se demanda la **invalidez de las órdenes, ins-trucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya (sic) emitido para la realización de la indebida retención de las aportaciones y/o participaciones federales** que le corresponden al Municipio de Tlaquilpa, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total **\$2'066,292.00 (dos millones sesenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)** y en lo particular del:

"a. FISMDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)**, correspondiente al mes de octubre de 2016.



"b. FORTAFIN-A (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclaman también la omisión (sic) de **pago de los intereses** por el retraso injustificado en el pago de **ambas aportaciones federales** del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

"2) Se reclama de la autoridad antes señalada la **invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebida de las aportaciones y/o participaciones federales**, que le corresponden al Municipio de Tlaquilpa, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$2'066,292.00 (dos millones sesenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)** y en lo particular del:

"a. FIS MDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)**, correspondiente al mes de octubre de 2016.

"b. FORTAFIN-A (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de **pago de los intereses** por el retraso injustificado en el pago de **ambas aportaciones federales** del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

"3) Se reclama **la omisión de la autoridad aquí señalada como demandada, 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 (sic) sido omisas (sic) en entregar las participaciones federales por el concepto de **Ramo General 33 y Ramo General 23**, por un total de **\$2'066,292.00 (dos millones sesenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)** y en lo particular del:

"a. FISMDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)**, correspondiente al mes de octubre de 2016.

"b. FORTAFIN-A (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

"c. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de **pago de los intereses** por el retraso injustificado en el pago de **ambas aportaciones federales** del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representación, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

"4) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, **la obligación de la autoridad demandada de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones y/o participaciones federales**, que corresponden al Municipio que represento, provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 33 y del Ramo General 23, y en lo particular del:

"a. FISMDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por el total de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.)**, correspondiente al mes de octubre de 2016.

"b. FORTAFIN-A (Fondo para el Fortalecimiento Financiero) del año 2016, por el monto de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.



"c. En este caso, se reclaman (sic) también la omisión de **pago de los intereses** por el retraso injustificado en el pago de **ambas aportaciones federales** del año 2016 antes señalado, pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de dicha participación.

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

16. Se advierte que en los puntos 1), 2), 3) y 4), **inciso a)**, el Municipio actor reclama la "indebida retención" y la "omisión de entrega" de las participaciones federales correspondientes al mes de **octubre** del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**) y que, ascienden a la cantidad de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100)**.

17. Por lo que hace los puntos 1), 2), 3) y 4), **inciso b)**, de la misma forma reclama la "indebida retención" y la "omisión de entrega" de los recursos federales correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (**FORTAFIN-A-2016**), por la cantidad de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

18. Además, en los puntos 1), 2), 3) y 4), **inciso c)**, se reclaman el pago de los intereses correspondientes, con motivo del retraso injustificado en el pago de los recursos federales mencionados.

19. En cuanto a los antecedentes del acto, destaca que ha solicitado a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz el pago de los recursos federales correspondientes, sin que a la fecha de presentación de la demanda se haya realizado.

20. De lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

a) La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondiente al mes de **octubre de dos mil dieciséis**, cuyo monto



asciende a **\$1'086,292.20 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 20/100)**.

b) La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (**FORTAFIN-A-2016**), por la cantidad de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

c) El **pago de intereses** que se hubieren generado por la falta de entrega oportuna de los citados fondos.

21. 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. 98/2009,² 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."

22. TERCERO.—Oportunidad. A continuación se determinará si la controversia fue promovida en tiempo.

² De texto: "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 emanan 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536.



23. 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:

24. Al resolver la controversia constitucional 3/97,³ 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–.

25. Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99,⁴ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE

³ 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.

⁴ De texto: "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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568.



REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES."

26. Por otra parte, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,⁵ 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.

27. De esto 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.

28. La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003,⁶ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

29. 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.

⁵ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos.

⁶ De 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.



30. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009,⁷ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."

31. 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.

32. 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.

33. 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, puesto que se encuen-

⁷ De 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 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." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502.



tra íntimamente relacionada 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.

34. Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010,⁸ 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."

35. 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.

36. Lo anterior es acorde la tesis número P./J. 43/2003,⁹ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITU-

⁸ De texto: "Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716.

⁹ De 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



CIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

37. En el caso, se impugna la omisión total por parte del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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**), correspondiente al mes de **octubre de dos mil dieciséis**, así como Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (**FOR-TAFIN-A-2016**). Por ende, su presentación es oportuna en la medida en que los actos impugnados son de carácter omisivo.

38. 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.

39. Por tanto, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a que la presentación de la demanda fue extemporánea, toda vez que, de forma preliminar, no se puede advertir la existencia de alguna entrega parcial u otro acto positivo; por tanto, la presentación de la demanda es oportuna.

40. 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:

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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.



"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."

41. 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."

42. 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; además, que 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.

43. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Héctor Sánchez Cuaquehua, en su carácter de síndico único del Municipio de Tlaquilpa, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acredita su personalidad con la copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez que lo acredita como síndico Único, expedida por el Consejo Municipal de Tlaquilpa del



Organismo Público Local Electoral del Estado,¹⁰ así como de un extracto de la Gaceta Oficial de la entidad de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, en la que fue publicada la "*Lista de nombres de quienes resultaron electos en la elección de Ayuntamientos conforme a las constancias de mayoría relativa y de asignación expedidas por el Organismo Público Electoral del Estado de Veracruz*".¹¹

44. Por tanto, 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,¹² se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario, para promover en nombre del Municipio actor, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i).

45. 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.

46. En el auto de admisión de veintidós de mayo de dos mil diecinueve se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

47. Contestó la demanda Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el uno de diciembre de dos mil dieciocho por el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹³

48. Ahora bien, los artículos 42 y 50 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 8, fracción X, 9, fracción I, y 17 de la Ley

¹⁰ Foja 25 del cuaderno principal.

¹¹ Fojas 33 y 34 del cuaderno principal.

¹² **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: ...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."

¹³ Foja 253 del expediente en que se actúa.



Orgánica del Poder Ejecutivo del citado Estado y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de la mencionada entidad, disponen:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 42.** El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"**Artículo 50.** El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine. ..."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"**Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá: ..."

"**X.** Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

"**Artículo 9.** Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"**I.** Secretaría de Gobierno."

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



Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"**Artículo 15.** El titular de la Secretaría tendrá las facultades siguientes: ...

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

49. De los artículos transcritos se advierte que el titular del Poder Ejecutivo podrá designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; que dicho poder contará con una Secretaría de Gobierno, que contará con las facultades que le confiera la legislación aplicable, entre ellas, representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia jurisdiccional de carácter federal en los juicios en que sea parte y de cualquier naturaleza.

50. Por tanto, esta Primera Sala estima que Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la presente controversia, el cual tiene legitimación pasiva por ser a quien se le atribuyen los actos impugnados.

51. SEXTO.—Causas de improcedencia. La autoridad demandada hizo valer las causales de improcedencia siguientes:



A) No se cumplió con el principio de definitividad

52. En principio, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que es improcedente la controversia porque no se surte alguna excepción al **principio de definitividad**, en virtud de que el actor tuvo a su alcance los medios idóneos, ya sea pactados en los convenios de coordinación fiscal y estatal, así como en lo previsto en el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad para combatir los actos que le ocasionaban el agravio, por lo que, a su juicio, la controversia es improcedente en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

53. La causa de improcedencia es **infundada**, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,¹⁴ de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiere sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, lo cierto es que dicho supuesto no se actualiza en el caso, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho, 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.

54. Por ende, si en el presente asunto el Municipio de Tlaquilpa en el Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Primera Sala no puede tener actualizada la causal de improcedencia invocada por la demandada.

55. Sustenta esta conclusión el criterio contenido en la tesis P./J. 136/2001,¹⁵ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA

¹⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando **no se haya agotado la vía** legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

¹⁵ De 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 impro-



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."

56. B) Extemporaneidad en la presentación del escrito de demanda

57. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado aduce que la demanda es extemporánea porque el Municipio actor conocía del calendario de entrega de las aportaciones federales al ser dados a conocer en la Gaceta Oficial del Estado; máxime que el plazo para reclamar lo que pretende transcurrió de forma excesiva, pues pasaron más de dos años desde el acto hasta la presentación de la demanda.

58. Este argumento también es **infundado**, pues como quedó establecido en el considerando de oportunidad, 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.

C) Los actos impugnados no son propios de la actual administración

59. En cuanto al argumento tocante a que los actos impugnados no son propios de la actual administración, ya que esta dio inicio el uno de diciembre de dos mil dieciocho (con posterioridad a las omisiones demandadas), debe seña-

cedencia 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917.



larse que tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder Ejecutivo de forma abstracta y no a su actual titular, como persona física.

60. Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por tanto, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo del Estado, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

D) Cesación de efectos

61. La autoridad demandada también hace valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.¹⁶

62. Lo anterior, pues a su parecer, dejó de surtir efectos el acto impugnado por estar comprendido el fondo federal en el presupuesto de egresos y haber concluido el ejercicio fiscal 2016.

63. A juicio de esta Primera Sala, deben desestimarse dichas manifestaciones, pues como se señaló, el actor impugna actos omisivos relativos al pago de diversas cantidades que pertenecen al Municipio actor y no así la propia determinación de las cantidades que le correspondían o sus montos contenidos en el presupuesto de egresos, lo que sí se encuentra sujeto al principio de anualidad con fundamento en la tesis 9/2004,¹⁷ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan **cesado los efectos** de la norma general o **acto materia de la controversia.**"

¹⁷ De texto: "De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley



ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS."

64. No obstante, el Municipio actor no impugna ni los montos ni la forma en la que se determinaron los recursos que reclama, sino que por el contrario, reclama las cantidades no pagadas, en tanto se omitió entregarle aquellas a las que tenía derecho; por lo que, al reclamarse un adeudo, no se actualiza la causa señalada.

65. Finalmente, al no existir otro motivo de improcedencia planteado 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.

66. SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Ahora bien, para analizar la cuestión planteada se retoman 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

de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, página 957.

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, los cuales han sido reiterados en diversos casos.



67. 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.

68. 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."

69. 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.

¹⁹ De texto: "El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio



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.²⁰

de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, 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 necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de 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, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan 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) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, 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 construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, 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 2000, páginas 515 y 514, 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 en 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 su utilización, 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

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, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 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 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, 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."



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), de la Constitución Federal, 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.²⁴

70. La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²⁵

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 de éstas, 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 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.



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 calen-

"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."



dario 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 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.²⁶

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.²⁷

71. 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.

72. La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

73. 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.

74. 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.

²⁶ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

²⁷ De igual manera este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.



75. 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.²⁸

76. 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.

77. 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.²⁹

78. Aunado a ello, debe señalarse³⁰ 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.³¹

²⁸ 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.

²⁹ Lo que es coincidente con el criterio sostenido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), de rubro: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES."

³⁰ Conforme a los resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 135/2016.

³¹ Ver 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



79. 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 el actor 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. De ahí que 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 con respecto a 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.

80. Cabe señalar que aun cuando las participaciones como las aportaciones conforman una parte del gasto federalizado, existe diferencia entre ambos conceptos.

81. 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

desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyo.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567.



- Infraestructura educativa

82. 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.³²

83. Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

84. 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.

- 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.

³² Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.



85. 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.

86. En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor son los siguientes:

a) La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondiente al mes de **octubre de dos mil dieciséis**, cuyo monto asciende a **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100)**.

b) La omisión de entregar las aportaciones del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (**FORTAFIN-A-2016**), por la cantidad de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

c) El **pago de intereses** que se hubieren generado por la falta de entrega oportuna de los citados fondos.

87. Análisis respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)

88. Se reitera que 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.

89. Además, 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 35,³³ establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Mu-

³³ **"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



nicipios 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.

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."



90. Luego entonces, la tesorera local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló, en el oficio TES-VER/4006/2019, de veintitrés de julio de dos mil diecinueve,³⁴ la siguiente información respecto a dicho fondo:

"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, contenida en 9 fojas útiles, debidamente certificadas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo infraestructura pago No.: 1 mes enero/2016	\$1'086,290.00	02-feb-16
Fondo infraestructura pago No.: 2 mes febrero/2016	\$1'086,290.00	03-mar-16
Fondo infraestructura pago No.: 3 mes marzo/2016	\$1'086,290.00	29-abr-16
Fondo infraestructura pago No.: 4 mes abril/2016	\$1'086,290.00	08-jun-16
Fondo infraestructura pago No.: 5 mes mayo/2016	\$1'086,290.00	30-jun-16
Fondo infraestructura pago No.: 6 mes junio/2016	\$1'086,290.00	01-jul-16
Fondo infraestructura pago No.: 7 mes julio/2016	\$1'086,290.00	31-ago-16
Fondo infraestructura pago No.: 8 mes agosto/2016	\$1'086,290.00	24-oct-16
Fondo infraestructura pago No.: 9 mes septiembre/2016	\$1'086,290.00	24-oct-16

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago de los meses de agosto (sic), septiembre (sic) y octubre del ejercicio fiscal 2016, que a continuación se detallan:

³⁴ Fojas 269 a 280 del presente expediente.



Concepto	Fecha	Monto
Fondo Infraestructura pago No.: 10 mes octubre/2016	27-oct-2016	\$1'086,292.00

..."

91. De la transcripción que antecede, se puede advertir que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admite expresamente que está pendiente de pago la cantidad de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100)**, por el mes de octubre de dos mil dieciséis, que sumada a los montos que fueron pagados, coincide con la que, como se verá enseguida, 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*", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

92. Por esta razón esta Primera Sala puede comprobar que efectivamente **se actualiza una omisión** en ministrar al Municipio actor los multicitados recursos federales relativos al mes **octubre de dos mil dieciséis**, en tanto que –posterior al informe de la tesorera– no hay constancia de que se hayan efectuado dicho depósito.

93. En efecto, del mencionado acuerdo, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se conoce que durante el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, correspondía que se entregara al Municipio actor la cantidad de **\$10'862,902.00** (diez millones ochocientos sesenta y dos mil novecientos dos pesos 00/100 M.N.),³⁵ y que la parcialidad de octubre se entregaría, como fecha límite, el cuatro de noviembre, según el calendario ahí contenido, en el que se estableció:

³⁵ El dato correspondiente se ubica en la foja 57 del expediente.



"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

..."

94. Lo anterior lleva a afirmar que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave– 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 su autonomía.

95. Por tanto, se ordena la entrega de los recursos que correspondan a ese mes, relativos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de acuerdo con la cantidad previamente determinada por el Ejecutivo Local.

96. En el mismo sentido, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado deberá pagar intereses por el período 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.

97. Esto es acorde con la jurisprudencia P./J. 46/2004,³⁶ de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", en la que el Tribunal Pleno determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

98. Similares consideraciones fueron sostenidas por el Tribunal Pleno al resolver en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la controversia constitucional 135/2016,³⁷ así como por esta Primera Sala de la Suprema Corte

³⁶ De 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." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales **184/2016**,³⁸ **162/2016**,³⁹ **245/2016**,⁴⁰ **235/2016**,⁴¹ **192/2016**⁴² y **118/2016**.⁴³

99. Análisis respecto al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016)

³⁷ En cuanto al fondo, se aprobó por mayoría de seis votos, 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 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, 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 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, 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 señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

³⁸ Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

³⁹ Resuelta en sesión de 11 de abril de 2018, por unanimidad de votos.

⁴⁰ Resuelta en sesión de 2 de mayo de 2018, por unanimidad de votos.

⁴¹ Resuelta en sesión de 20 de junio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴² Resuelta en sesión de 4 de julio de 2018, por unanimidad de votos.

⁴³ Resuelta en sesión de 15 de agosto de 2018, por unanimidad de votos.



100. 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".

101. Al respecto, el artículo 3o., fracción XVI, del presupuesto⁴⁴ 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 presupuesto⁴⁵ se explica que esos recursos para el desarrollo regional se destinarán para inversión en

⁴⁴ **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."

⁴⁵ **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."



las entidades federativas y en los Municipios, los cuales serán responsables de ellos.

102. 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.

103. 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.

104. 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.⁴⁶ 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.

105. 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.⁴⁷

⁴⁶ (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."

⁴⁷ (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;



106. Respecto a dicho fondo, del citado oficio TES-VER/4006/2019, emitido por la tesorera local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende lo siguiente:

"Por lo que hace a los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero "A" 2016 (FORTAFIN A), se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago del mes de septiembre del año 2016, que a continuación se detalla:

Concepto	Fecha	Monto
Aportación Federal del Fondo FORTAFIN A 2016 para: pavimentación con concreto hidráulico en la localidad de Tezontla	09-sep-16	\$980,000.00

..."

"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."



107. De la transcripción, se puede advertir que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admite expresamente que está pendiente de pago la cantidad de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.)**, suma que coincide con el resultado de la resta del monto total que fue asignado en el convenio correspondiente,⁴⁸ el cual haciende a \$1'400,000.00 (un millón cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.) y con la cantidad que manifestó el Municipio actor haber percibido, consistente en \$420,000.00 (cuatrocientos veinte mil 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.

108. En torno a este fondo, similares consideraciones ha sostenido la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales 156/2017, 198/2016 y 202/2016.⁴⁹

109. 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,⁵⁰ esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

110. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, deberá realizar el pago a favor del Municipio

⁴⁸ Agregado a fojas 286 a 290 del presente expediente.

⁴⁹ Todas resueltas en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho.

⁵⁰ **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 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."



actor, por el mes de octubre de dos mil dieciséis, por concepto de Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de acuerdo con la cantidad de **\$1'086,292.00 (un millón ochenta y seis mil doscientos noventa y dos pesos 00/100)**, así como las aportaciones del Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), por la cantidad de **\$980,000.00 (novecientos ochenta mil 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.

111. 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.—Se declara la invalidez de los actos impugnados.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en términos 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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votó en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales (ponente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 TOMATLÁN 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TOMATLÁN 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 RECLAMADO CON ANTERIORIDAD [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTE AL MES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS DEL PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF) AL MUNICIPIO DE TOMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

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 APORTACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y EL PAGO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES AL FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL DOS MIL DIECISÉIS (PRODERE), ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TOMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

VI. 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 APORTACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y EL PAGO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES AL FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL DOS MIL DIECISÉIS (PRODERE), ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TOMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y EL PAGO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES AL FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL DOS MIL DIECISÉIS (PRODERE), ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TOMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



X. 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 APORTACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCAACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y EL PAGO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES AL FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL DOS MIL DIECISÉIS (PRODERE), ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TOMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. OMISIÓN DE PAGO DE 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 APORTACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCAACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TOMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. OMISIÓN DE PAGO DE 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 LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES AL FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL DOS MIL DIECISÉIS (PRODERE), ASÍ COMO LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE TOMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



XIII. 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 TOMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO 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 TOMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 27/2019. MUNICIPIO DE TOMATLÁN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 21 DE NOVIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. AUSENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 27/2019, promovida por la síndica municipal de Tomatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad referida.



I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Promoción de la demanda.** Concepción Ivonne López Tecalco, en su carácter de síndica municipal de Tomatlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por escrito presentado el veintiocho de enero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovió demanda de controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad referida.

2. En la demanda el Municipio actor, en esencia, argumenta que la autoridad demandada violó el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el principio de integridad de recursos económicos del Municipio, pues omitió pagar los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por un monto de 1'126,104.00 (un millón ciento veintiséis mil ciento cuatro pesos 00/100 M.N.); así como el pago del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016 (PRODERE) por un monto de 2'907,660.00 (dos millones novecientos siete mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

3. **Trámite de la demanda.** El veintinueve de enero de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 27/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

4. En razón de lo anterior, el Ministro instructor admitió la demanda mediante acuerdo de seis de marzo de dos mil diecinueve, en el que tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, los requirió al efecto de que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad y ordenó la vista respectiva a la Fiscalía General de la República. Además, consideró que no había lugar a la petición del Municipio actor de tener por tercero interesado al Poder Ejecu-



tivo Federal, ya que no advertía un posible perjuicio que pudiera causarle la resolución que se dicte.

6. Consecuentemente, se emplazó a los demandados. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo remitieron su contestación de demanda con las pruebas que consideraron pertinentes, mediante escritos recibidos en esta Suprema Corte de Justicia el veintinueve y el treinta y uno de mayo siguiente, respectivamente.

7. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) El Municipio actor alega que los actos impugnados vulneran los principios de legalidad, seguridad jurídica e integridad de los recursos económicos municipales, contenidos en los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al retener de manera ilegal las aportaciones federales que le correspondían.

b) Específicamente, refiere la omisión del Poder Ejecutivo de cubrir las cantidades del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), relativas a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por la cantidad total de \$1'126,104.00 (un millón ciento veintiséis mil ciento cuatro pesos 00/100 M.N.).

c) El Municipio señala que en el acuerdo de distribución correspondiente se estableció a su favor la cantidad de \$4'253,684.00 (cuatro millones doscientos cincuenta y tres mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.) en los primeros diez meses del año.

d) Manifiesta que los recursos del FISMDF relativos a los meses de enero a julio fueron depositados en su cuenta, por la cantidad de \$425,368.00 (cuatrocientos veinticinco mil trescientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.), mientras que el depósito correspondiente al mes de agosto fue únicamente por \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) y respecto a septiembre y octubre no recibió ningún depósito, lo que da un total de \$1'126,104.00 (un



millón ciento veintiséis mil ciento cuatro pesos 00/100 M.N.) de adeudo por este concepto.

e) Reclama también la omisión del pago del Fondo de "*Proyectos de Desarrollo Regional 2016*" por un monto restante de \$2'907,660.00 (dos millones novecientos siete mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.). Alude este derecho con base en que el veintisiete de noviembre de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, en el que en el anexo 20.3, correspondiente al Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas" se destinaron recursos para el Municipio de Tomatlán por la cantidad de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 M.N.).

f) Señala que, el veintinueve de julio de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de Tomatlán suscribió con el Gobierno del Estado de Veracruz el "*Convenio de Coordinación para la Transferencia, Aplicación, Destino, Seguimiento, Control, Rendición de Cuentas y Transparencia en el ejercicio de los Recursos Federales con cargo al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016*", en el que después de las retenciones de fiscalización y administración, el Estado se comprometió a transferir al Municipio la cantidad de \$5'934,000.00 (cinco millones novecientos treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.).

g) El Municipio reclama que en fechas de veinte y treinta de diciembre de dos mil dieciséis, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado le depositó las cantidades de \$1'247,330.00 (un millón doscientos cuarenta y siete mil trescientos treinta pesos 00/100 M.N.) y \$1'780,200.00 (un millón setecientos ochenta mil doscientos pesos 00/100 M.N.), a lo que a la fecha sigue adeudándole al Municipio la cantidad de \$2'907,660.00 (dos millones novecientos siete mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

h) Señala que de acuerdo con lo establecido por los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Estado receptor debe pagar las aportaciones federales dentro de los cinco días siguientes, por lo que el retraso originó el pago de intereses a favor del Municipio actor.



i) Finalmente, el Municipio demanda que el Poder Legislativo Local pretenda aprobar decretos que autoricen al Poder Ejecutivo para no pagar las aportaciones y fondos federales que le corresponde por el FISMDF y el Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016, lo que, dice, constituye una violación al artículo 115 constitucional.

8. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, contestó la demanda exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) Los antecedentes expresados por el promovente respecto de la retención injustificada de los recursos, no se afirman ni se niegan, porque son hechos anteriores a la actual administración que inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

b) El Municipio actor ejercita un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios previos a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan, tan es así que fue omiso en manifestar el supuesto agravio respecto a la retención en la vía legal correspondiente, por lo que el plazo transcurrió de manera excesiva, en virtud de haber pasado más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda.

c) Tratándose de fondos de aportaciones federales, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria municipal, previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución, las cuestiones en las que se advierta algún incumplimiento legal deben resolverse, en primer término, con base en lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones federales y locales, por lo cual, no hay duda que sin haber agotado el principio de definitividad el Municipio actor pretenda impugnar tales actos a través de este medio de control constitucional.

d) En este caso, no se da el caso de excepción para no agotar los medios ordinarios de defensa, consistente en que se adviertan violaciones directas a la Constitución, ya que, se insiste, el actor tuvo medios de defensa a su alcance para reclamar los actos impugnados, lo que se traduce en una notoria impro-



cedencia, en términos del numeral 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.

e) Más aún cuando los Municipios pueden ejercitar medios de defensa para revocar, modificar o nulificar los actos que estimen violatorios, como lo prevén los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.

f) El demandado considera que el Municipio actor no probó fehacientemente que los recursos federales reclamados estuvieron o estén efectivamente comprometidos para los fines que se destinan, en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en relación con el numeral 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que, al estar comprendidos en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal de 2016, el Municipio recibió recursos en los ejercicios subsecuentes con los que hacer frente a sus obligaciones, por lo que resulta inconcuso que el promovente pretende allegarse de recursos que no serán ejercidos.

g) Con base en el razonamiento anterior y con el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, alega que la controversia resulta improcedente dado que los efectos de la norma ya han cesado, a lo que no se advierte que los recursos referidos tengan ultra-actividad para ejercicios fiscales subsecuentes.

h) Alega que de la lectura de la demanda se advierte que el Municipio actor tenía conocimiento de las fechas de la entrega de los recursos de los que supuestamente tiene derecho, por lo que la omisión que reclama deriva de un acto positivo y debe computarse la oportunidad de acuerdo a la regla general de treinta días posteriores a la emisión del acto.

i) Señala que, por cuanto hace al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016, se advierte que, según lo manifestado por la parte actora, se efectuaron ciertos pagos en fechas veinte y treinta de diciembre de dos mil dieciséis, quedando pendiente de pago la cantidad de \$2'906,469.00 (dos millones novecientos seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos 00/100 M.N.), por lo que



en ese sentido se estaría en el supuesto de una omisión derivada de un acto positivo que no fue controvertido de manera oportuna, ya que el Municipio tenía que promover los medios legales de defensa para combatir las presuntas omisiones en el plazo legal de treinta días hábiles otorgado para la demanda de controversia constitucional, por lo que se actualiza una notoria causal de improcedencia, en términos del artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.

j) Finalmente, señala que la controversia deviene improcedente, porque el estudio de las causales de improcedencia resulta ser una cuestión de orden público y en el caso particular se encuentran actualizadas; a lo que sin perjuicio de lo expuesto, sí existe un derecho a favor del Municipio actor, éste será únicamente respecto de las cantidades que efectivamente le correspondan y que no le hayan sido entregadas o transferidas, dentro de un plazo razonable para su planeación presupuestal.

9. Contestación de la demanda por el Poder Legislativo. Amadeo Conrado Espinoza, en su carácter de jefe del Departamento de Amparos del Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, dio contestación a la demanda instaurada en contra de dicha Legislatura. Para ello, ofreció los siguientes argumentos:

a) Señala que los actos materia de controversia son inexistentes y, por ende, el Poder Legislativo carece de legitimación pasiva. Manifiesta que de la demanda no se advierte un acto concreto atribuible al Congreso del Estado ni mucho menos a la actual LXV Legislatura, por lo que no reviste la calidad de demandada de acuerdo con los extremos establecidos en la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Aduce que el Municipio actor omitió señalar exactamente cuáles acuerdos o decretos fueron autorizados por el Legislativo Local, en los que supuestamente se ordenara la retención de las aportaciones, participaciones o fondos federales que le fueran transferidos por el Gobierno Federal.

c) Alega que de la lectura sistemática de los artículos 19, fracción VII y 10, fracción II, a contrario sensu, de la ley reglamentaria de la materia, se despren-



de que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal derive de otras disposiciones del ordenamiento, dentro de las cuales se encuentra la falta de carácter de demandado cuando no se demuestre la existencia del acto objeto de control constitucional.

d) Sostiene que, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo en las acciones y omisiones reclamadas, esta Suprema Corte de Justicia debe sobrepasar respecto a su representada, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria.

e) *Ad cautelam*, señaló que este poder carece de facultades para intervenir, retener o distribuir las participaciones federales que lleguen al Estado, por lo que los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor no son competencia de esta Legislatura.

10. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

11. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el tres de octubre de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

12. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala para su radicación y resolución.

II. Competencia

13. 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 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 de Tomatlán, en contra del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de la litis

14. En términos del 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 Mexicanos¹ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

15. En el apartado correspondiente del escrito inicial de demanda, el Municipio actor, textualmente, señaló como actos impugnados los siguientes:

"I. De la autoridad señalada como demandada, **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, representado por el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **se demanda**:

"a) **La omisión de pagar y la invalidez de retener las aportaciones federales** que le fueron transferidas del Gobierno Federal, a través de la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la citada autoridad demandada y que corresponden al Municipio de Tomatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF)** relativas a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, por la cantidad total de **\$1'126,104.00 (un millón ciento veintiséis mil ciento cuatro pesos 00/100 M.N.)** sin que a la fecha exista justificación legal para su retención, y para que haya **omitido pagar y depositar** dichas aportaciones a la hacienda municipal del Ayuntamiento de Tomatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹ "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."



"b) La omisión de entrega y el pago del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016, por la cantidad de \$2'907,660.00 (dos millones novecientos siete mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.)

"c) Que como consecuencia de la omisión de pagar y la invalidez de retener las aportaciones federales que le fueron transferidas del Gobierno Federal, a través de la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la citada autoridad demandada, y que corresponden al Municipio de Tomatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), relativas a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, y al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016, **se ordene la entrega inmediata de dichas aportaciones, así como del pago de intereses, por el retraso en la entrega de las citadas aportaciones,** a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

"II. De la autoridad señalada como demandada **Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, representado por el honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **se demanda la invalidez de la aprobación de los acuerdos o decretos que autoricen bajo cualquier forma legal, la retención de las participaciones federales, aportaciones federales y fondos federales** que le fueran transferidos del Gobierno Federal, a través de la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la autoridad demandada **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, representado por el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y que corresponden al Municipio de Tomatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave."

16. En este sentido, esta Primera Sala considera que tanto del análisis integral de la demanda como de las constancias que obran en el expediente, lo que debe tenerse como efectivamente impugnado es lo siguiente:

a) La omisión de entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por



un monto de \$1'126,104.00 (un millón ciento veintiséis mil ciento cuatro pesos 00/100 M.N.).

b) La omisión de entrega de la totalidad de los recursos correspondientes al Municipio actor en el Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016 (PRODE-RE), previsto en el presupuesto federal de egresos de ese año por \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 M.N.), a lo que el monto faltante de pago es de \$2'907,660.00 (dos millones novecientos siete mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

c) El pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

17. Respecto de los actos impugnados al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su contestación informó que no se advierte acto concreto atribuible al Congreso del Estado, ni a la actual Legislatura LXV, por lo que no le reviste el carácter de demandada en términos del artículo 10, fracción II, de la ley de la materia en que se actúa, más aún cuando se omitió señalar a qué actos en concreto se refiere el demandante y que carece de facultades para intervenir sobre participaciones federales, por lo que dice que debe sobreseer en la controversia constitucional planteada.

18. Al respecto, esta Primera Sala considera que lo procedente es sobreseer en el juicio por lo que hace al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en virtud de que no tiene ninguna intervención en la emisión de los actos impugnados, de conformidad con lo dispuesto 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 Mexicanos²

19. Por su parte, por lo que se refiere a los actos que se impugnan del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cabe señalar que en

² "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."



su contestación de demanda refirió que ni afirma ni niega las conductas que se le imputan por corresponder a hechos anteriores a la actual administración que inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

20. Es así que, aun cuando la citada autoridad no se pronunció con exactitud respecto de la certeza de las conductas omisivas que se le demandan –sin anticiparse al resultado final del asunto que será materia del fondo de la litis, en su caso, de estudio de diversa causal de improcedencia– para efectos de este apartado se cuenta con elementos suficientes que acreditan la existencia de su obligación de entregar al Municipio actor los montos que reclama del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016 (PRODERE).

21. Lo anterior se desprende de las publicaciones de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ("*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*") y, de veintisiete de noviembre de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación (presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016), en las que se encuentran consignadas las aportaciones que se demandan.

22. Cuestiones que, se insiste, para efectos de la certeza de actos, son suficientes para tenerla por acreditada, por tanto, lo procedente es verificar si se actualiza o no diversa causal de improcedencia respecto de estas conductas y, en su caso, estudiar en el fondo, si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo Local– ha realizado o no los actos que se le imputan, consistentes en una supuesta suspensión o demora en la entrega de los recursos económicos que corresponden al Municipio actor.

IV. Oportunidad

23. 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.

24. 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 de la materia.

25. 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 en-**

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, «con número de registro digital: 183581», de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.

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.



trega 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 de la materia.

26. 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 de la materia.

27. 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.

28. 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 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 con-

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.

¹¹ Foja 35 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



tra 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

29. 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; 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

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.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.

31. En la controversia constitucional 73/2015,¹⁷ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de

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.

¹⁶ Foja 22 de la sentencia.

¹⁷ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



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 **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

32. 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

33. 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

¹⁸ Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹⁹ Foja 45 de la sentencia.

²⁰ Foja 51 de dicha sentencia.



actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, semestral, 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.²¹ 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, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, consistente en la entrega de las aportaciones correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016 (PRODERE), lo cierto es que de las pruebas que obran en autos, se advierte que respecto de la mensualidad correspondiente al mes de agosto del FISDMF, **se realizaron pagos parciales que no fueron controlados en tiempo y forma.**

35. En efecto, el pago de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), relativo al mes de agosto de dos mil dieciséis, se realizó el veintiuno de octubre del mismo año, lo que se corrobora con la copia certificada del comprobante de operación del banco Banamex,²² relativo a la cuenta 7009/7030004, que incluye los siguientes datos:

²¹ "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."

²² Foja 172 del expediente en que se actúa.



"Nombre de transacción: Transferencia otras cuentas
"Fecha solicitud: 21/10/2016 11:30:31 a.m.
"Fecha autorización: 21/10/2016 11:30:31 a.m.
"Número autorización: 060608
"Servicio /medio: Premium
"Importe: \$150,000.00
"Moneda: MXN
"Estatus: Aplicado
"...

"Cuenta de retiro: 7009/7030004
"Tipo:
"Sucursal:
"Cuenta: 07855004205941473
"Nombre: Municipio de Tomatla
"Fecha valor/ aplicación: 21/10/2016 11:30:31 a.m.
"Número de documento: 085900606084329560
"Beneficiario: Municipio de Tomatlán
"Referencia alfanumérica: 16201609
"Referencia numérica: 16201609
"Fecha valor: 21/10/2016 11:20:31 a.m.
"Fecha de aplicación: Mismo día
"Cuenta destino: 072855004205941473
"Nombre del Banco: Banorte."

36. Documento exhibido en copia certificada por el Poder Ejecutivo Local como anexo a su contestación de demanda y relacionado con el oficio TES-VER/1847/2019, de cuatro de abril de dos mil diecinueve, suscrito por la tesorera de la Subsecretaría de Finanzas y Administración del Estado de Veracruz, a través del que informa de los diversos pagos realizados por la dependencia a favor del Municipio de Tomatlán, el cual merece validez probatoria plena, en virtud de no haber sido objetado en su valor, alcance, eficacia o validez, además de que de su análisis se advierte que contiene suficiente información que da certeza de la recepción del pago parcial realizado al Municipio actor.

37. Ello es así, dado que el número de cuenta de retiro, cuenta de destino, beneficiario, entre otros datos, son idénticos respecto de los diversos pagos



correspondientes a los meses de enero a julio del mismo dos mil dieciséis,²³ cuyo importe es por la cantidad de \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), faltando el pago de \$275,368.00 (doscientos setenta y cinco mil trescientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.), de los \$425,368.00 (cuatrocientos veinticinco mil trescientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.), que se dice, le corresponden.

38. En consecuencia, en relación con los recursos faltantes de pagar del mes de agosto de dos mil dieciséis, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dicho pago constituye un acto de hacer, es decir, tiene un carácter positivo, razón por la cual, debió haberse impugnado dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos tuvo lugar (viernes veintiuno de octubre de dos mil dieciséis), por lo que **el plazo** para promover la controversia constitucional **transcurrió del veinticuatro de octubre al siete de diciembre de dos mil dieciséis**.²⁴

39. Por consiguiente, resulta extemporánea la demanda por cuanto al recurso del mes de agosto en cuestión, toda vez que el pago fue efectuado desde el veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito inicial de demanda se presentó hasta el veintiocho de enero de dos mil diecinueve. De esta manera, es posible apreciar que la demanda se instó fuera del plazo de treinta días, al haberlo hecho más de dos años después de su vencimiento al siete de diciembre del dos mil dieciséis. Semejante suerte corren los intereses que de ese recurso también se cuestiona, dado que no son reclamados por sí mismos, sino como accesorios del pago en lo principal.

40. Lo anterior conlleva a tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las Frac-

²³ *Ibíd.*, fojas 165-171

²⁴ Del cómputo deben descontarse los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta del mes de octubre; así como uno, dos, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre; y tres y cuatro de diciembre, por corresponder a sábados y domingos y días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



ciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual, con fundamento en el diverso 20, fracción II, del mismo ordenamiento,²⁵ se decreta el **sobreseimiento** en la presente controversia constitucional, en relación **con el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis**, relativo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), así como de sus intereses.

41. Improcedencia que **no se actualiza** respecto de las aportaciones correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), de **septiembre** y **octubre** de dos mil dieciséis y sus intereses, toda vez que el Municipio actor impugna la omisión de entrega del fondo en su integridad, de acuerdo con el calendario otorgado, cuyo pago no se tiene por realizado.

42. Mismo razonamiento opera para el pago de los recursos correspondientes al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016 (PRODERE), a lo que el mismo Poder Ejecutivo demandado manifiesta que el monto reclamado por la cantidad de \$2'907,660.00 (dos millones novecientos siete mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.) era pagadero en mensualidades correspondientes a agosto y octubre, según su propio registro en el Sistema de Aplicaciones Financieras del Gobierno del Estado de Veracruz²⁶ y que a la fecha subsiste su omisión de pago, así como de los intereses generados.

43. Por tanto, al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnarla se actualiza de momento a momento, es decir, desde el inicio de la transgresión al derecho establecido en favor del Municipio actor hasta que deje de suceder. Por lo que si a la fecha no se acreditó que se hayan efectuado los pagos exigidos en omisiones totales de entrega, la demanda de

²⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

"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."

²⁶ Foja 164 del cuaderno en el que se actúa.



controversia constitucional se promovió en tiempo. Criterio que ya fue respaldado por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2016 el once de abril de dos mil dieciocho.

V. Legitimación activa

44. El actor en cuestión es el Municipio de Tomatlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, en su representación, Ivonne López Tecalco promueve la demanda, quien se ostenta con el carácter de síndica municipal. Dicho carácter lo acreditó con copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez, expedida por el presidente del Consejo Municipal Electoral, de la que se advierte que la citada servidora pública fue electa como síndica propietaria para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.²⁷

45. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz²⁸ dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios 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, y representar legalmente al Ayuntamiento.

46. De acuerdo con las disposiciones anteriores, el síndico único 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 la tesis de jurisprudencia, de rubro y texto:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGI-

²⁷ *Ibíd.*, foja 24.

²⁸ **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."



TIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO.—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.”²⁹

47. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, la síndica única del Municipio de Tomatlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio. Asimismo, ya que dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

VI. Legitimación pasiva

48. En el auto de admisión de seis de marzo de dos mil diecinueve, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter

²⁹ Novena Época. Registro digital: 192100. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 52/2000, página 720. "Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.—El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 52/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil."



de secretario de Gobierno de esa entidad, personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento respectivo.³⁰

49. Ahora bien, de conformidad con el artículo 49, fracción XVIII, de la Constitución Local,³¹ el gobernador tiene la facultad de representar a la entidad federativa en controversias constitucionales; mientras que, en términos de lo que establece el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno Local, su titular podrá representar legalmente al Estado y al gobernador en los asuntos que acuerde éste expresamente.³²

50. Asimismo, el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad federativa de mérito el "Acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad". En consecuencia, se concluye que Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

VII. Causas de improcedencia

51. A continuación, se abordan las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada.

52. Respecto de la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que señala que la demanda de controver-

³⁰ Foja 162 del expediente en que se actúa.

³¹ "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."

³² "Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado. Así como al gobernador en los asuntos que acuerde expresamente éste."



sia constitucional es extemporánea, ello fue motivo de análisis en el apartado de oportunidad, en el que se resolvió que la demanda únicamente fue presentada extemporáneamente respecto del pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), relativo al mes de agosto de dos mil dieciséis y sus intereses, por lo que se sobreseyó en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

53. Sin embargo, también se determinó que la demanda de controversia se instó de manera oportuna por cuanto se refiere a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis y sus intereses, por lo que la misma no es extemporánea. Asimismo, se determinó que también resulta oportuna la demanda de controversia constitucional por el pago relativo a los meses de agosto y octubre del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016 (PRODERE), así como de sus intereses.

54. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que, en el caso, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues, a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.

55. Esta Primera Sala considera que debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los montos reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, lo que resulta una transgresión directa al principio de integridad de recursos municipales, protegido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos precedentes sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en



la controversia constitucional 5/2004,³³ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004.³⁴

56. En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual, no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001³⁵ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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.— 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."

³³ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³⁴ De rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página, 883, «con número de registro digital: 181288».

³⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».



57. Además, la existencia o no de la omisión impugnada por el Municipio actor en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,³⁶ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—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."

58. Finalmente, también debe desestimarse el argumento de que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haber cesado los efectos, en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual; ello porque no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el cumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio actor, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

59. En efecto, no obstante que el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que una vez finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más aún cuando los actos omisivos de falta de entrega que se impugnan, derivan de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

60. Dado que no se advierte la actualización de diversas causales de improcedencia o razones que conlleven al sobreseimiento del juicio, se procede al estudio del fondo del asunto.

³⁶ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital: 193266».



VIII. Estudio

61. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la precisión de la litis y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de:

a) Los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis;

b) Los recursos del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016 (PRO-DERE), de los meses de agosto y octubre de dos mil dieciséis; y,

c) El pago de los intereses relativos a ambos fondos.

62. En ese orden, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³⁷ 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.

63. 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, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente, a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres

³⁷ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de cinco 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 cinco 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 cinco votos.



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.

64. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010³⁸ 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."

65. 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.

66. 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.³⁹ Se ha dicho, sintéticamente, que tanto

³⁸ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

³⁹ 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



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.

67. Así, 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. Sin embargo, 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.⁴⁰

68. 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,⁴¹ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados

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, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.

⁴⁰ 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, «con número de registro digital: 192327».

⁴¹ 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



recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

69. 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 estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que también 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.

70. En ese sentido y dado el principio jurídico de que quien incurre en mora está obligado a pagar intereses como una medida resarcitoria, es claro que la

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. También es aplicable la tesis aislada 1a. CCXXII/2013 (10a.), de título, subtítulo y texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, «con número de registro digital: 2003921».



demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio actor que deben ser reparados; máxime que conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, el retraso en la entrega de los recursos correspondientes se traduce en el deber del demandado de pagar una indemnización moratoria.⁴²

71. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y el entonces Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o., párrafo primero y 6o., párrafos primero y cuarto, 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 31 de enero del ejercicio de que se trate.

2. La Federación entregará las participaciones 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

⁴² Sirve de apoyo el criterio contenido en la tesis de 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. 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.

7. 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.

72. 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.

73. Por 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.

74. Así, al haber 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

75. En el caso, esta Primera Sala considera que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Tomatlán, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, 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 se demuestra a continuación.

76. Del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala advierte que la autoridad demandada incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que se le atribuyó respecto al **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**, por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

77. Por lo que respecta a este fondo, de las pruebas aportadas se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado al Estado las aportaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de dicha ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Poder Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de septiembre y octubre al Municipio actor.

78. En ese sentido, debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo

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).



segundo, en relación con el artículo 35⁴⁴ 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 res-

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 2.5294% 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 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este 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 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."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. ..."

"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.

"Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"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.

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaría publique las



tricciones –incluyendo las de carácter administrativo– que las correspondientes a los fines a los que se destinará el fondo.

79. Posteriormente, el Gobierno del Estado y el Municipio de Tomatlán, ambos del Estado de Veracruz, celebraron 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 de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2016*", publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial de la entidad federativa.

80. 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, se estableció lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos FIS MDF 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

distribuciones convenidas en su página oficial de internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los Gobiernos Municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los Gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



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."

81. De las constancias anexadas al escrito de contestación de demanda, se desprende que mediante oficio TES-VER/1847/2019⁴⁵ la tesorera local señaló que, de acuerdo con el Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis:

⁴⁵ Fojas 162 a 174 del expediente en que se actúa.



Concepto	Fecha	Monto
Fondo Infraestructura pago No.: 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$275,368.00
Fondo infraestructura pago No.: 9 mes septiembre/2016	27-sep-16	\$425,368.00
Fondo infraestructura pago No.: 10: mes octubre/2016	27-oct-16	\$425,372.00
Total		\$1'126,108.00

82. Esto sin que, con posterioridad a ese informe, el Estado de Veracruz hubiera aportado prueba para desvirtuar lo afirmado o que hubiera solventado el pago. Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, tal como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en proveer al Municipio actor de los fondos federales relativos a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis (recordando que respecto del pago parcial de agosto se sobreseyó la demanda), por lo que **la omisión total correspondiente es de \$850,740.00** (ochocientos cincuenta mil setecientos cuarenta pesos 00/100 M.N.).

83. Ahora, resulta pertinente analizar la procedencia de la pretensión respecto a los recursos relativos al **Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016 (PRODERE)**, que consiste en recursos federales etiquetados con la finalidad de dotar de presupuesto a entidades federativas y Municipios de fondos específicos para infraestructura pública; desarrollo de zonas metropolitanas y fronterizas; apoyo a migrantes y sus comunidades; fortalecimiento financiero; accesibilidad para personas con discapacidad; impulso a espacios culturales y deportivos; y para el incremento del capital físico y capacidad productiva de las entidades federativas con menor índice de desarrollo humano.⁴⁶

84. Al Municipio de Tomatlán le fueron asignados recursos como parte del Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" del presupuesto de egre-

⁴⁶ Transparencia presupuestaria observatorio del gasto, seguimiento de recursos del Ramo 23 a entidades federativas al primer trimestre de 2019, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultado el veintinueve de septiembre de dos mil diecinueve, disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>.



sos de la Federación 2016 por una cantidad total de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 M.N.) –como es posible apreciar en el anexo 20.3 de dicho presupuesto– para infraestructura municipal, específicamente para la rehabilitación de la calle Nacional entre calles 3 y 9, Etapa 1.⁴⁷

85. Con posterioridad a la aprobación del presupuesto de egresos, el titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de precisar los criterios para la aplicación de los recursos que se entregarán para proyectos de desarrollo regional a las entidades federativas, así como para el seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos, emitió los *Lineamientos de operación de los proyectos de desarrollo regional*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis. En esta normativa, se previó lo siguiente:

"Capítulo IV. De la disposición y aplicación de los recursos

"...

"12. En el supuesto de que la instancia ejecutora sea un Municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, la entidad federativa deberá transferirle únicamente de la cuenta bancaria contratada para tal efecto, en términos del numeral anterior, los recursos que correspondan, en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a la recepción de los mismos, siempre y cuando la instancia ejecutora haya comunicado a la entidad federativa la cuenta bancaria con las características mencionadas en el numeral anterior."

86. Posteriormente, la entidad demandada y el Municipio actor suscribieron el "Convenio de Coordinación para la Transferencia, Aplicación, Destino, Seguimiento, Control, Rendición de Cuentas y Transparencia en el ejercicio de los recursos federales con cargo al Fondo de 'Proyectos de Desarrollo Regional 2016' que celebran por una parte el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en adelante 'el Estado', representado por el Lic. Antonio Gómez Pelegrín,

⁴⁷ Ídem.



secretario de Finanzas y Planeación; asistido por el C.P. Jorge Jaramillo Méndez, subsecretario de Finanzas y Planeación; y por la otra, el H. Ayuntamiento de Tomatlán, en adelante 'El Municipio', representado por el C. Andrés Reyes Prado, presidente municipal de H. Ayuntamiento de Tomatlán y por el C. Pedro Ramos Huerta, síndico único."⁴⁸

87. En este convenio, ambas partes acordaron que el Municipio recibiría la cantidad final de \$5'934,000.00 (cinco millones novecientos treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), aplicadas las retenciones estipuladas en los lineamientos publicados en el Diario Oficial, para la obra de "*Rehabilitación de la calle Nacional, entre calles 3 y 9 Etapa 1, en el Municipio de Tomatlán, Ver.*".

88. Al respecto, el Municipio actor demanda que la entidad federativa no cumplió con su obligación de finalizar los pagos pendientes y a que a la fecha de la presentación de la demanda sólo había realizado el primer pago por \$1'246,140.00 (un millón doscientos cuarenta y seis mil ciento cuarenta pesos 00/100 M.N.) y un segundo pago por \$1'780,200.00 (un millón setecientos ochenta mil doscientos pesos 00/100 M.N.),⁴⁹ quedando pendientes pagos por la cantidad total de \$2'907,660.00 (dos millones novecientos siete mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

89. En el oficio TES/VER/1847/2019 anexo a la contestación de demanda,⁵⁰ la tesorera de la entidad manifiesta que de acuerdo con el Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV) se advertían registros pendientes de pago de los recursos del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016, señalados a continuación:

⁴⁸ Cuaderno en el que se actúa, fojas 80-87.

⁴⁹ Lo que corrobora el Municipio actor con el estado de cuenta respectivo, foja 67 del cuaderno en el que se actúa.

⁵⁰ *Ibid.*, foja 164.



Concepto	Fecha	Monto
Prodere 2016	14-oct-16	\$534,060.00
Prodere 2016	12-ago-16	\$2'373,600.00
Total		\$2'907,660.00

90. De esta manera, esta Primera Sala advierte que el monto demandado por el Municipio actor coincide con el monto que la misma entidad federativa confiesa adeudar en su registro respecto al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016, así como con la cantidad destinada en el Presupuesto de Egresos Federales de 2016. A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporta haber transferido en su totalidad este recurso en el ejercicio fiscal correspondiente.⁵¹ Por ende, es posible apreciar que la pretensión del Municipio actor resulta fundada y lo procedente es condenar al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de \$2'907,660.00 (dos millones novecientos siete mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.), por los saldos pendientes de agosto y octubre de dos mil dieciséis, correspondientes al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE 2016). Similares consideraciones sustentó esta Primera Sala en la resolución de la controversia constitucional 202/2016.⁵²

91. Finalmente, resulta fundada la pretensión de pago de intereses sobre el monto adeudado, pues es criterio reiterado de esta Suprema Corte que, ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses que resulten sobre el saldo insoluto 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.

92. Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio ge-

⁵¹ Proyectos de Ramo 23 2016, datos abiertos del Gobierno Federal. Consultado el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/ramo-23-provisiones-salariales-y-economicas/resource/c99087f9-579a-4e22-81e9-b01c40674b87>.

⁵² Resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández.



neral 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.

93. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁵³ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004,⁵⁴ 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 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

⁵³ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁵⁴ Consultable en la Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



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."

94. De este modo, **la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$850,740.00 (ochocientos cincuenta mil setecientos cuarenta pesos 00/100 M.N.)**, relativo a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), así como de los meses de agosto y octubre del mismo año, relativo al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional 2016 (PRODERE) **por la cantidad de \$2'907,660.00 (dos millones novecientos siete mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.)**. A su vez, deberá cubrir los intereses correspondientes a estos adeudos, debiendo calcularse desde la fecha en que cada uno de ellos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

IX. Efectos

95. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado 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 septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y de la cantidad adeudada respecto a los meses de agosto y



octubre del Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional, tal y como se precisó en el párrafo 94 de esta resolución.

96. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice las acciones conducentes para que sean entregados los recursos federales que han quedado precisados en esta sentencia, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto 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.

97. 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 apartados tercero y cuarto del presente fallo.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado 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 cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

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 RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



VII. 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 RECURSO RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. 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 RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



XII. 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 LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO (FORTAFIN), AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIII. 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 TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XV. 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



RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE TOTUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2019. MUNICIPIO DE TOTUTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 4 DE SEPTIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y PRESIDENTE JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, HIZO SUYO EL ASUNTO EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. 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 cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el uno de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Alfredo Castillo Vázquez, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Totutla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional, en la que solicitó la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órganos demandados:

- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



- Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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 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 Totutla, 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 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 60, 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 los siguientes antecedentes:

El Municipio de Totutla, Veracruz, es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz.



El dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, la Federación y el Estado de Veracruz suscribieron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos, por el cual el Estado de Veracruz se obligó a no mantener en vigor ni crear impuestos estatales o municipales que contraríen los límites previstos en las leyes de carácter federal, con lo que se desincorporó tal atribución de la esfera competencial del Congreso Local del Estado de Veracruz, mientras la Federación se obligó beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de las participaciones que les corresponden en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiendo la distribución de tales recursos a la Legislatura Local mediante disposiciones de carácter general.

Como resultado de lo anterior, el Municipio actor tiene derecho a recibir del demandado las participaciones que la Federación le envía, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que la entidad federativa los reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de tal suerte que el retraso en la entrega de tales participaciones da lugar al pago de intereses, de acuerdo con los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, en su número extraordinario 042 los siguientes acuerdos:

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 2016.

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 de 2016.

Para el ejercicio fiscal 2016, al Municipio de Totutla se le asignaron recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Infraestructura



Social de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), un monto de \$8'791,107.00 (ocho millones setecientos noventa y un mil ciento siete pesos 00/100 M.N.).

Por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), para el mismo ejercicio se le asignaron recursos por un monto de \$14'633,182.00 (catorce millones seiscientos treinta y tres mil ciento ochenta y dos pesos 00/100 M.N.)

El Municipio actor refiere que desde el año dos mil cinco, el demandado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, ha incurrido en un retraso sistemático en la entrega de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor; pues pese a recibir los recursos puntualmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deja pasar alrededor de treinta y tres días para entregarlos al Municipio, esto es, más de veintiocho días después de la fecha límite que tiene establecida.

El retraso sistemático registrado en la entrega de las participaciones federales al Municipio actor por parte del demandado, ha ocurrido sin que se efectúe el correspondiente pago de intereses devengados (integrados por los respectivos recargos e importe de actualización), sin que hasta la fecha se haya regularizado la entrega de los recursos, por lo que se considera inconstitucional el actuar del demandado.

El Gobierno de Veracruz ha incumplido sistemáticamente con las disposiciones del presupuesto de egresos de la Federación del ejercicio fiscal dos mil dieciséis y de la Ley de Coordinación Fiscal que previene la metodología para la entrega de los fondos, siendo evidente que con la omisión de cumplimiento de los calendarios que se aplican a cada fondo, viola el principio previsto en el 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, está pendiente de pago de tres meses del Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), siendo que la referida omisión es una ilegal retención que impide al Municipio



actor el ingreso a que tiene derecho y, por ende, le imposibilita atender con oportunidad sus requerimientos de gasto.

Las cantidades que se adeudan de acuerdo con cada fondo y las fechas en que debieron ser depositadas se desglosan en el cuadro siguiente:

	Fecha en que debieron depositarse	FISM monto
Agosto	07/09/2016	\$1'463,318.20
Septiembre	07/10/2016	\$1'463,318.20
Octubre	04/11/2016	\$1'463,318.20
Noviembre		
Diciembre		
Total pendiente		\$4'389,954.6

Además, del FORTAFIN 2016 se omitió depositar la cantidad de \$1'455,271.58

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la parte actora formuló las siguientes consideraciones:

- Las 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 los recursos municipales, por un lado, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que le corresponden ni ha regularizado su entrega dentro de los tiempos que marca la ley y, por otro, porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por tal retraso.

- Las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales, en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, están previstas en el Ramo 28 del presupuesto de egresos de la Federación y reguladas en los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal, de los que se desprende que dichas participaciones serán administradas libremente por el Municipio, una vez que las Legislaturas Locales, mediante disposiciones



generales, determinen las bases, montos y plazos para ello. Con el retraso en su entrega y la omisión en el pago de los intereses devengados, se causó un perjuicio al Municipio, ante la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto.

- El segundo párrafo de la fracción IV, del citado precepto constitucional establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten el flujo de recursos, mediante el establecimiento de menciones o subsidios, que deben quedar integrados en la hacienda municipal, mientras el último párrafo de la misma fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

- El referido artículo 115 constitucional garantiza a los Municipios la recepción puntual y efectiva de los recursos que la Federación ha decidido transferirles con la mediación administrativa de los Estados, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen.

- No existe verdadero cumplimiento de la obligación de entregar las participaciones federales al Municipio actor hasta que éste recibe las cantidades que le correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido un retardo indebido en su entrega, de acuerdo con la tesis de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS.CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

- En ese sentido, resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias constitucionales 26/2003 y 47/2004, estableció que la entrega de participaciones federales a los Municipios 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.

- La resolución de este Alto Tribunal en la diversa controversia constitucional 20/2005, promovida por el Municipio de Acapulco de Juárez por la falta de entrega oportuna de las participaciones federales, ordenó al demandado entregar



al Municipio actor el importe de los intereses generados por el retraso, 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 de las participaciones dentro del plazo previsto en la ley.

- La presente controversia es procedente porque las retenciones hechas por el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave afectan la autonomía municipal garantizada por la Constitución, ya que la intervención del demandado respecto de las participaciones federales es de simple mediación administrativa, consistente en recibir de la Federación los recursos y entregarlos en forma íntegra a los Municipios, así como de control y supervisión en el manejo de los recursos, nunca de disposición, suspensión o retención.

- El presente asunto **no se relaciona** con ninguno de los casos en los que, excepcionalmente, la ley permite la retención de las participaciones, por lo que el retraso, o la omisión de entregarlas, constituye de facto una **retención** que importa una sanción de pago de intereses.

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 proveído de siete de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 41/2019, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.¹

Mediante diverso proveído de la misma fecha del Ministro instructor, se admitió a trámite la demanda, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, por ser una dependencia subordinada de dicho poder, al que se ordenó emplazar para que formulara su contestación; la Fiscalía General de la República para

¹ Foja 319 y reversa del expediente principal.



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. Por escrito recibido el diez de abril de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno 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. Por cuanto hace a los antecedentes que refiere el Municipio actor respecto del retraso y omisión en la entrega de las cantidades correspondientes a las participaciones federales a 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 inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Afirmó que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios, previo a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

Indicó que la autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto de la retención u omisión de pago del recurso y/o fondo federal que presuntamente le corresponde en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal ha fenecido, por haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la presente demanda, lo que se traduce en actos que devienen consentidos.

Señaló que los Fondos de Aportaciones Federales son recursos de índole federal, es decir, ministrados por la Federación para apoyar a las entidades

² Ídem, fojas 357-376.



federativas y a los Municipios, sujetos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y demás leyes federales y locales aplicables, por lo que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las participaciones federales.

Argumentó que, al advertirse la diferencia entre Participaciones Federales y Fondos de Aportaciones Federales, ya que estas últimas son recursos netamente federales, que al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria, regulado por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal, no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el texto constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal, por lo que si pretende ejercer un derecho impugnando la presunta omisión de pago respecto de un fondo federal, debió agotar la vía legal prevista para la solución del conflicto, o el principio de definitividad para impugnar tales actos en este medio de control constitucional y sujetarse además al plazo legal establecido en la ley reglamentaria tratándose de impugnaciones.

Estimó que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues no se advierten violaciones directas a la Constitución.

Asentó que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportaciones están regulados por las Leyes de Coordinación Fiscal Federal y/o disposiciones federales, y que las entidades y Municipios pueden ejercitar los medios de defensa con la finalidad de que los actos que consideren violatorios puedan ser revocados, modificados o nulificados, en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.

Sostuvo que el Municipio actor no aportó prueba fehaciente de que los recursos federales que reclama estuvieron, o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presu-



puesto de egresos, resulta un hecho notorio que el ente municipal carece de todo derecho para allegarse de recursos que evidentemente no serán ejercidos, por estar sujetos al principio de anualidad, por haber concluido el ejercicio fiscal 2016 y haberse aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales 2017, 2018 y 2019.

Indicó que esta circunstancia actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el 45 del mismo ordenamiento, en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir efectos jurídicos, en tanto que las sentencias dictadas que se pronuncian en este medio de control constitucional no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Estableció que respecto de los recursos que derivan de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados al ejercicio fiscal 2016, mismo que ha concluido, en virtud de que el mismo se prevé en el presupuesto de egresos y el cual además está sujeto a una condición de anualidad en términos de los artículos 26, fracción I, inciso a), y 33, fracciones XXVII y XXVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y demás disposiciones legales y aplicables, en virtud de que del escrito de demanda no se advierte que tuvieron y/o tengan ultra-actividad para futuros ejercicios fiscales.

Respecto de la omisión de pago de los recursos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y pago Número F-998, que reclama el Municipio actor, estimó que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 105, fracción I, inciso i) y 115 de la Norma Fundamental.

Lo anterior porque los recursos del fideicomiso, también denominados "remanentes bursátiles", no están tutelados por el principio de integridad de los recursos municipales, porque no proceden de la Federación sino de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, por el que los Municipios reciben participaciones estatales, y, con base en el Decreto Número 255, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el once de



junio de dos mil ocho, el Congreso de Veracruz autorizó la Constitución de dicho fideicomiso, así como la afectación de los ingresos que corresponden a los Municipios fideicomitentes.

Señaló que aun en el caso de considerarse que tales recursos provienen de la Federación, tampoco resultaría procedente la presente controversia constitucional respecto de los mismos, pues el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios éstos los reciban de manera puntual y efectiva, lo que en el caso ocurrió, ya que el Municipio actor recibió los recursos previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión.

Por ello, consideró que no existió interrupción en el libre ejercicio de recursos federales, ya que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esos recursos, equivalente al 1.4297% (uno punto cuatro mil doscientos noventa y siete por ciento) al instrumento de inversión, por lo que no se está ante una indebida retención de las participaciones federales por parte del Estado, sino, en todo caso, de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que, a la postre permite a estos últimos recibir los productos o remanente de dicho contrato de fideicomiso.

Estableció que ello justifica que en el texto del contrato no existan fechas de pago específicas para cada emisión o, incluso, un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es la de una participación federal, enmarcada dentro de los principios de la hacienda municipal e integridad de los recursos, sino del producto o remanente de una operación bursátil como consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios y la institución financiera respectiva.

En este punto, el demandado señaló que el Municipio actor sabía y tenía conocimiento de las fechas y/o calendarios de entrega de los recursos a que presuntamente tiene derecho, previstas en las leyes y acuerdos correspondientes al ejercicio fiscal 2016, porque 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.

Así, sostuvo que el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal a los que tiene derecho, y el no haberlo hecho así constituye la prescripción de un derecho.

Señaló además que el Municipio actor pretende ajustar la oportunidad en la interposición de la presente controversia con el argumento de que está reclamando una omisión, pero de la interpretación de su demanda se desprende que reclama una omisión derivada de un acto positivo.

En el caso, consideró que el acto positivo resulta ser la supuesta retención de los recursos provenientes de los fondos y/o participaciones federales según el dicho del actor, mientras que la consecuencia directa la constituye la omisión de hacer entrega de los mismos recursos por parte del Gobierno del Estado de Veracruz.

Por ello, hizo valer la excepción a la regla que establece que, cuando se trate de omisiones, la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día, mientras aquellas subsistan, pues tal criterio no es aplicable al impugnar las consecuencias directas de un acto positivo.

De manera adicional a las anteriores consideraciones, aclaró que aun cuando la actual administración del Gobierno del Estado de Veracruz inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho, niega por no ser hechos propios los actos que reclama el Municipio actor, sin que ello sea obstáculo para que, al tratarse de actos, al Municipio promovente le corresponda no sólo probarlos, sino además ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.



III. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que el único concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta inatendible, 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, han quedado actualizadas las causales de improcedencia previstas en la ley reglamentaria que fueron expuestas en el apartado anterior.

Asimismo, de conformidad con la información proporcionada por la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, mediante oficio **TES-VER/1053/2019**, realizó las siguientes aclaraciones:

1. De la búsqueda realizada en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, los únicos registros que se encontraron a favor del Municipio de Totutla, Veracruz, son los que a continuación se detallan:

Pasivo a favor del Municipio de Totutla, Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal 2016				
Concepto	Fecha	Monto	Lote	Programa
Remanentes bursátiles 199 Mpios participaron certificación bursátiles 2008 claves VRZCB08 VRZB08U a través fideicomiso irrevocable emisor pago F/998 Deutsche Bank Mexco S.A. periodo febrero-julio -2016	01-sep-16	\$220,106.46	99NP (01-septiembre-2016) Mpios Bursatilización	Bursatilización 2016
Fideicomiso FAIS (F997)	29-ago-16	\$1'131,771.86	Foninfra (agosto-2016)	Infraestructura (agosto)
Fideicomiso FAIS (F997)	27-oct-16	\$1'131,773.86	Foninfra (octubre-2016)	Infraestructura (octubre)
Fideicomiso FAIS (F997)	26-sep-16	\$1'131,771.86	Foninfra (septiembre-2016)	Infraestructura (septiembre)
		\$3'615,424.04		



En proveído del once de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por recibida la contestación a la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, instruyó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley hiciera la manifestación que a su representación corresponde, e igualmente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, señalando las diez horas del veinte de mayo de dos mil diecinueve para la realización de la audiencia de pruebas y alegatos, dejando a disposición del Municipio actor las copias de traslado correspondientes de los anexos presentados por la autoridad demandada.

SÉPTIMO.—Aclaración del Municipio actor. Una vez notificado de la contestación a su demanda por parte del Poder Ejecutivo Estatal, el Municipio actor, a través del síndico municipal, José Alfredo Castillo Vázquez, por escrito recibido el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, presentó una fe de erratas respecto de las cantidades reclamadas en su escrito inicial de demanda, para quedar como sigue:

	Dice ³	Debe decir ⁴
FISM	\$4'389,954.60	\$3'395,317.58
FORTAFIN	\$1'455,271.58	\$2'450,000.00

Mediante acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por hechas las manifestaciones del Municipio actor e instruyó a dar vista de las mismas al Poder Ejecutivo de Veracruz, para que en el plazo de tres días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación, manifestara lo que a su derecho conviniera, acordando además diferir la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

Por escrito recibido el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de

³ Foja 18 del expediente principal.

⁴ Foja 427 del expediente principal.



Justicia de la Nación, Verónica Hernández Giadáns, directora general Jurídica de la Secretaría de Gobierno, en su calidad de delegada del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, remitió copias certificadas del oficio TES-VER/2739/2019, signado por la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, María Esther González Reyes, en la que precisa, con motivo de la aclaración realizada por el Municipio actor, la información correspondiente a las ministraciones por concepto de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FIS MDF**) y del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (**FORTAFIN**), correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Detalló que por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FIS MDF**) se encontraron registros de pagos pendientes correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, cada uno por un monto de **\$1'131,371.86 (un millón ciento treinta y un mil setecientos setenta y un pesos 86/100 M.N.)**, que hacen una suma total de **\$3'395,315.58 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos quince pesos 58/100 M.N.)**.

Por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión "A", para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, se autorizaron al Municipio de Totutla recursos por **\$3'500,000.00 (tres millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.)** de los cuales, con fecha veinte de diciembre de dos mil dieciséis, se realizó una ministración por **\$1'050,000.00 (un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)**, quedando un saldo pendiente de pago por **\$2'450,000.00 (dos millones cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

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 tres de junio de dos mil diecinueve, 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, se hizo constar que a esta audiencia **no se presentaron las partes**; 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 once de julio de dos mil diecinueve. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de uno de agosto del mismo año dictado por el presidente de la Sala, quien ordenó registrar el 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 pre-



cisiones 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:

"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 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 Totutla, 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 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 60, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondiente."

De igual forma, en el capítulo de antecedentes, lo siguiente en relación con los montos adeudados:



Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF).

	"Fecha en que debieron depositarse	FIS MDF (ParCentra) Monto
Agosto	07/09/2016	\$1'463,318.20
Septiembre	07/10/2016	\$1'463,318.20
Octubre	04/11/2016	\$1'463,318.20
Noviembre		
Diciembre		
Total pendiente		\$4'389,954.6

"Además, del FORTAFIN 2016 se omitió depositar la cantidad de \$1'455,271.58."

Adicionalmente, el Municipio actor, a través del síndico municipal, José Alfredo Castillo Vázquez, por escrito recibido el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, presentó una fe de erratas respecto de las cantidades reclamadas en su escrito inicial de demanda, para quedar como sigue:

	Dice ⁵	Debe decir ⁶
FIS MDF	\$4'389,954.60	\$3'395,317.58
FORTAFIN	\$1'455,271.58	\$2'450,000.00

Valorando los anteriores elementos, se estima que lo efectivamente planeado, en la presente controversia es:

1. La omisión en la entrega de **\$3'395,317.58 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos diecisiete pesos 58/100 M.N.)** correspondientes

⁵ Foja 18 del expediente principal.

⁶ Foja 427 del expediente principal.



al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) respecto al ejercicio fiscal **dos mil dieciséis**.

2. La omisión en la entrega de **\$2'450,000.00 (dos millones cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)** del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión "A" 2016 (FORTAFIN).

3. La omisión en la entrega de los recursos que le corresponden al Municipio actor derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F-998, o "Remanentes Bursátiles" o "Bursatilización".

En relación con las omisiones en la entrega de las aportaciones federales señaladas en los rubros 1, 2 y 3, el Municipio actor solicita el **pago de intereses**.

Sin embargo, no puede tenerse como acto reclamado el inciso c) de su demanda, 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.

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. 98/2009,⁷ emitida por el

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital: 166985».



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 secretario de Gobierno hubiese alegado que el actual gobernador 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. 43/2003,⁸ 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.

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, «con número de registro digital: 183581», 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.



En la controversia constitucional 20/2005,¹¹ 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 98/2011,¹³ 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.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 37/2012,¹⁵ 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.

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.

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.



En la controversia constitucional 67/2014,¹⁷ 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 78/2014,¹⁹ 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.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 in-

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.

²⁰ Foja 18 de la sentencia.



formar 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 73/2015,²² 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 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 sen-

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.

²⁴ Foja 45 de la sentencia.



tencia 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 del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al 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 para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, que ascienden a la cantidad de **\$3'395,317.58 (tres millones trescientos noventa y cinco mil**

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; ..."



trescientos diecisiete pesos 58/100 M.N.); del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A 2016) la cantidad de \$2'450,000.00 (dos millones cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) y del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F-998, o "Remanentes Bursátiles" o "Bursatilización", así como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

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 José Alfredo Castillo Vázquez, síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento constitucional del Municipio de Totutla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con la constancia de mayoría y validez, de siete de junio de dos mil diecisiete,²⁷ expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

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 Totutla, 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.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno de la entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nom-

²⁷ Fojas 17 y 18 del expediente principal.

²⁸ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."



bramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, expedida a su favor por el ciudadano Cuitláhuac García Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.²⁹

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

"Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine."

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado. ..."

El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter

²⁹ Foja 377 y reversa del expediente principal.



federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 22 (sic) Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o quejrellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos **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 cuatro 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. 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. Finalmente, argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del referido numeral, por haber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual.

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.

La tercer 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 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.

Cabe señalar que aun cuando mediante el Fideicomiso Irrevocable emisor de Administración y Pago F-998 se comprometieron ingresos locales, como es en la actualidad el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, también se involucran participaciones federales, como aportación extraordinaria, como se indica en el punto 2.4 de la cláusula segunda el mencionado convenio modificatorio.

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Totutla, Estado de Veracruz, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los

³⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



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."³¹

Por cuanto hace a la última causal de improcedencia, alegada por el Poder Ejecutivo de referencia en la que se aduce la actualización prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Primera Sala estima que no se surte la misma, por lo siguiente:

El artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en estos juicios se pronuncia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. Este criterio se refleja en la tesis jurisprudencial número 54/2001 de rubro y texto siguientes:

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, «con número de registro digital: 188010».



"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.—La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."³²

En el caso, se argumenta que los fondos y recursos reclamados se encontraban sujetos al principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Federación de 2016, por lo que no pueden producirse efectos después de ese ejercicio.

Lo antes expuesto de ninguna manera materializa la causa de improcedencia invocada, ya que no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el incumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, no obstante el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda

³² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882, «con número de registro digital: 190021».



reclamar su cumplimiento, más cuando el acto omisivo de falta de entrega reclamada, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

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.

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.

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.



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:

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

³⁴ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».



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 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

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 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, «con números de registro digital: 192331 y 192330,» respectivamente.

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, «con número de registro digital: 192327».



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.

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

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.



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.

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.

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.



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.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:

1. La omisión en la entrega de **\$3'395,317.58 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos diecisiete pesos 58/100 M.N.)** correspondien-

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).



tes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) respecto al ejercicio fiscal **dos mil dieciséis**.

2. La omisión en la entrega de **\$2'450,000.00 (dos millones cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)** del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión "A" 2016 (FORTAFIN).

3. La omisión en la entrega de los recursos que le corresponden al Municipio actor derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F-998, o "Remanentes Bursátiles" o "Bursatilización".

En relación con las omisiones en la entrega de las aportaciones federales señaladas, el Municipio actor solicita el **pago de intereses**.

Análisis respecto al FISMDF

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 35,⁴¹ 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.

"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.



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.

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 las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016,⁴² publicado en la Gaceta Oficial del Estado

"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."

⁴² Fojas 30-47 del expediente principal.



de Veracruz el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, detalla el calendario de fechas de pago.

En su artículo décimo, el referido acuerdo dispone:

"Décimo. La entrega de los recursos del FIS MDF 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, que a continuación se presenta:⁴³

**"Ramo General 33 aportaciones Federales para
entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FIS MDF**

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

⁴³ *Ibidem*. Foja 45



Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre."

Por su parte, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, en el oficio TES/1053/2019, así como en el TES-ER 2739/2019, presentado con motivo de la aclaración de la parte actora, reconoció que se encontraban pendientes de pago, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**) se encontraron registros de pagos pendientes correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, por un monto total de **\$3'395,317.58 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos diecisiete pesos 58/100 M.N.)** obtenido de los siguientes montos:

"Pasivo a favor del Municipio de Totutla, Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal 2016"			
Concepto	Fecha	Monto	Programa
Fideicomiso FAIS (F997)	29-ago-16	\$1'131,771.86	Infraestructura (agosto)
Fideicomiso FAIS (F997)	26-sep-16	\$1'131,771.86	Infraestructura (septiembre)
Fideicomiso FAIS (F997)	27-oct-16	\$1'131,773.86	Infraestructura (octubre)
		\$3'395,317.58."	

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 **\$3'395,317.58 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos diecisiete pesos 58/100 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.**



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 presupuesto⁴⁴ dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 20 del mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas". Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto⁴⁵ 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

⁴⁴ **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. ..."

⁴⁵ **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."



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 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.⁴⁶ La Ley Orgánica del Municipio Libre de la mencionada entidad, en su

⁴⁶ Reformado, G.O. 3 de febrero de 2000

"**Artículo 33.** Son atribuciones del Congreso:

"...



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.⁴⁷

"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. ..."

⁴⁷ (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;



Respecto a dicho fondo, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/2739/2016, señaló lo siguiente:

"Por lo que corresponde a los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión 'A' para el ejercicio fiscal 2016, me permito manifestar lo siguiente:

"**A.** El Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión 'A', se consideró en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2016, otorgado mediante los Convenios para el Otorgamiento de Subsidios, los cuales, en primera instancia, se suscriben con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas; y éstas a su vez con los Municipios, con la finalidad de fortalecerlos financieramente así como para impulsar la inversión.

"Derivado de lo anterior, al Municipio de Totutla, se le autorizan los recursos por la cantidad de **\$3'500,000.00 (tres millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.)**, de los cuales, con fecha 20 de diciembre de 2016, se realizó una ministra-

"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."



ción por la cantidad de **\$1'050,000.00 (un millón cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)**. Quedando un saldo pendiente de pago por la cantidad de **\$2'450,000.00 (dos millones cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)**. Se anexa la transferencia bancaria que acredita el pago, contenido en 1(una) foja debidamente certificada."

Por tanto, se advierte que la tesorera 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.

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 ejercicio fiscal dos mil dieciséis, sin precisar el monto cuyo pago fue omitido.

Al respecto, el Poder Ejecutivo demandado admitió un adeudo pendiente en este rubro por un monto de **\$220,000.00 (doscientos veinte mil pesos 00/100 M.N.)** en el oficio TES/1053/2019 de la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, quien lo incluyó en la relación de pagos pendientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), detallado en el apartado anterior.

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 par-



ticipaciones 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 \$1,500'000,000.00 (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,⁴⁸ en términos del artículo 15⁴⁹ 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.⁵⁰

⁴⁸ 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.

⁴⁹ **"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: ..."

⁵⁰ 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



Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que, el cinco de diciembre de dos mil ocho,⁵¹ se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998⁵² 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 Totutla), 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.⁵³ 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, debido a que el poder demandado aceptó la omisión del pago correspondiente al Municipio actor.

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.

⁵¹ Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

⁵² 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.

⁵³ 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, se condena a la entrega de **\$220,106.46 (doscientos veinte mil ciento seis pesos 46/100 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 demanda 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 5/2004,⁵⁴ 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."⁵⁵

⁵⁴ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁵⁵ 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, con número de registro digital: 181288.



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 (**FISMDF**), los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, que ascienden a la cantidad de **\$3'395,317.58 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos diecisiete pesos 58/100 M.N.)**, del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (**FORTAFIN A 2016**), por la cantidad de **\$2'450,000.00 (dos millones cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)** y, por cuanto hace al rubro de bursatilización, un total de **\$220,106.46 (doscientos veinte mil ciento seis pesos 46/100 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.

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 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (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) En cuanto a los recursos derivados del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A 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 procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consistentes en la entrega de los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y los intereses que se sigan generando hasta su total entrega; la entrega de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago, número F-998 y los intereses que se sigan generando hasta su total entrega, en los términos del considerando séptimo y para los efectos precisados en el considerando octavo.

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 mayoría de tres votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), hizo suyo el asunto el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE EN RELACIÓN CON LAS NORMAS GENERALES QUE NO SE APLICARON POR PRIMERA OCASIÓN EN EL DECRETO IMPUGNADO (ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN XV, 55, 56, 57, ÚLTIMO PÁRRAFO, 58 Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPO-RANEIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL RESPECTIVO DECRETO Y DE QUE ÉSTE NO RESULTA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES (ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN XV, 55, 56, 57, ÚLTIMO PÁRRAFO, 58 Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DIRIGIDOS A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SÓLO SI AFECTA SU ESFERA DE ATRIBUCIONES (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2612, 2632, 2648, 2728 Y 2729, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA QUE "... EL MONTO DE LA JUBILACIÓN DECRETADA SERÁ CUBIERTA POR EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO", PU-



BLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL SEIS Y VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PODER EJECUTIVO Y EL SECRETARIO DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS DECRETOS IMPUGNADOS (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2612, 2632, 2648, 2728 Y 2729, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA QUE "... EL MONTO DE LA JUBILACIÓN DECRETADA SERÁ CUBIERTA POR EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO", PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL SEIS Y VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO CONTRA LOS DECRETOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE DESECHÓ POR FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2612, 2632, 2648, 2728 Y 2729, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA QUE "... EL MONTO DE LA JUBILACIÓN DECRETADA SERÁ CUBIERTA POR EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO", PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL SEIS Y VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA CONCEDER PENSIONES CON CARGO AL GASTO PÚBLICO DE MUNICIPIOS VIOLA LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE AQUÉLLA Y LA AUTONOMÍA DE ÉSTOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS.



IX. LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y AUTONOMÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LOS DECRETOS MEDIANTE LOS CUALES EL PODER LEGISLATIVO LOCAL CONCEDE PENSIONES POR JUBILACIÓN Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA A EMPLEADOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, CON CARGO A LA HACIENDA MUNICIPAL, VIOLAN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2612, 2632, 2648, 2728 Y 2729, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA QUE "... EL MONTO DE LA JUBILACIÓN DECRETADA SERÁ CUBIERTA POR EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO", PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL SEIS Y VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA RESOLUCIÓN DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO ACTOR, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2612, 2632, 2648, 2728 Y 2729, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA QUE "... EL MONTO DE LA JUBILACIÓN DECRETADA SERÁ CUBIERTA POR EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO", PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL SEIS Y VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RE-



SOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2612, 2632, 2648, 2728 Y 2729, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA QUE "... EL MONTO DE LA JUBILACIÓN DECRETADA SERÁ CUBIERTA POR EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO", PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL SEIS Y VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONCEDE EL PAGO DE UNA PENSIÓN A EMPLEADOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA RESPECTO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO VINCULA PARA QUE, EN UN PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, MODIFIQUE LOS DECRETOS IMPUGNADOS Y ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN SE HARÁ CARGO DEL PAGO DE LAS PENSIONES RESPECTIVAS CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES, DEBERÁ OTORGARLE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2612, 2632, 2648, 2728 Y 2729, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA QUE "... EL MONTO DE LA JUBILACIÓN DECRETADA SERÁ CUBIERTA POR EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO", PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL SEIS Y VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2018. MUNICIPIO DE CUERNAVACA, ESTADO DE MORELOS. 30 DE OCTUBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE 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: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **treinta de octubre de dos mil diecinueve**.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional **121/2018**.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el once de julio de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Denisse Arizmendi Villegas, con el carácter de síndica del Ayuntamiento del Municipio de Cuernavaca, Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de:

"i. Los artículos 24, fracción XV, 56 y 57, último párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.—ii. El Decreto Número '2712' (sic) publicado el día 6 de junio de 2018 en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el cual concede pensión por jubilación (sic) al ciudadano Irineo Benítez Ramírez a cargo del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.—iii. El Decreto Número '2632' publicado el día 6 de junio de 2018 en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el cual concede pensión por jubilación al ciudadano Raymundo Rafael Bruno a cargo del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.—iv. El Decreto Número '2648' publicado el día 6 de junio de 2018 en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el cual concede pensión por jubilación al ciudadano Hugo Rojas Iturbe a cargo del



Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.—v. El Decreto Número '2628' (sic) publicado el día 27 de junio de 2018 en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el cual concede pensión por jubilación (sic) al ciudadano Joel Monroy Mejía a cargo del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.—vi. El Decreto Número '2729' publicado el día 27 de junio de 2018 en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el cual concede pensión por jubilación (sic) al ciudadano Edgardo Rodríguez Jaime a cargo del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca."

2. Como autoridades demandadas señaló al Congreso, secretario de Gobierno, así como al gobernador, todos del Estado de Morelos.

3. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La síndica del Municipio actor manifiesta en su único concepto de invalidez, en síntesis, lo siguiente:

- Los decretos impugnados violan la fracción IV, primero, penúltimo y último párrafos, del artículo 115 constitucional, que tutelan los principios de libre hacienda municipal y autonomía o soberanía presupuestaria de los Municipios, porque el reconocimiento del derecho de jubilación de un trabajador municipal, así como la posterior programación y presupuestación del pago de las pensiones, constituye originariamente un acto exclusivamente de competencia del Ayuntamiento.

- Los decretos impugnados violan el contenido del artículo 115, fracción III, inciso a), constitucional, que establece la obligación de los Municipios de prestar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; ya sea a través del Ayuntamiento, o bien, mediante un órgano descentralizado, como es el caso; lo anterior, porque tales decretos constituyen una invasión a la esfera competencial originaria del Ayuntamiento, debido a que se afecta el patrimonio de la unidad administrativa encargada de la prestación de esos servicios, considerando que dicho órgano descentralizado forma parte del Ejecutivo municipal.

- En esas condiciones, cuando el Congreso Local otorga las pensiones referidas, sin estar éstas previamente determinadas por los órganos municipa-



les competentes, ni previstas dentro del presupuesto de egresos municipal, viola el principio de autonomía e independencia hacendaria, al disponer de una hacienda y patrimonio sobre los que no tiene competencia alguna.

- Los artículos de la Ley del Servicio Civil impugnados son inconstitucionales, porque no reconocen la libertad hacendaria municipal en su gestión presupuestal, ni la autonomía para definir el gasto público a través del presupuesto de egresos. Esto, ya que dicha libertad implica la potestad de regir las relaciones laborales con sus trabajadores para otorgar pensiones o jubilaciones.

- El Congreso Local, al emitir los actos impugnados, obliga a realizar el pago de las pensiones otorgadas en los decretos de mérito, disponiendo de manera arbitraria de la hacienda pública municipal.

- Finalmente, los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuya invalidez se demanda, fueron declarados inválidos por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales **89/2008**, **90/2008**, **91/2008** y **92/2008**.

4. TERCERO.—Artículos que se consideran violados. El precepto que se estima vulnerado es el 115, fracciones III, inciso a) y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. CUARTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de doce de julio de dos mil dieciocho, 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 **121/2018**; asimismo, remitió el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien fue designada como instructora.

6. Mediante acuerdo de dos de agosto de dos mil dieciocho, toda vez que del uno al siete de ese mes y año, la Ministra instructora se encontraría ausente, se envió el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, a efecto de que proveyera lo conducente a la tramitación del asunto, hasta en tanto se incorporara a sus actividades.



7. En proveído de dos de agosto de dos mil dieciocho, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en suplencia de la Ministra instructora, admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas, a fin de que formularan su contestación, y dio vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

8. QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos. El secretario de Gobierno, así como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, al contestar la demanda de manera coincidente señalan lo que a continuación se extracta:

- Existe una falta de legitimación *ad causam* del Municipio actor, ya que las autoridades demandadas no han realizado acto alguno que invada o afecte su esfera competencial, por lo que el Municipio actor carece del derecho a demandar la invalidez de los actos impugnados.

- Existe una falta de vinculación en los conceptos de invalidez del Municipio actor, entre lo pretendido y las razones aportadas, sin encontrarse dirigidos a evidenciar la inconstitucionalidad e ilegalidad de las consideraciones en que se sustentan los actos impugnados.

- El Municipio actor no combate por vicios propios el acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno, así como la sanción y promulgación atribuidos al Poder Ejecutivo, por lo que es falso que violen en perjuicio del Municipio actor las disposiciones constitucionales que invoca en su concepto de invalidez.

- Los demandados cuentan con las facultades para promulgar, refrendar y publicar las leyes y demás disposiciones a través del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso Local, siendo esto de su exclusiva competencia y, por tanto, constitucional.

- Se debe sobreseer en la controversia, porque la demanda del Ayuntamiento es extemporánea respecto de los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último



párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ya que los decretos impugnados no constituyen el primer acto de aplicación de los artículos controvertidos porque fueron aplicados en el Decreto **2109**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número **5551**, el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, en el cual el Congreso Local otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a otra persona que había prestado sus servicios en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, obligando a esa dependencia a realizar el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada para pensiones, conforme a lo dispuesto por los referidos artículos de la Ley del Servicio Civil impugnados.

- La impugnación de las normas referidas resulta notoriamente extemporánea, ya que la última reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fue publicada mediante Decreto **1387**, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número **5479**, de ocho de marzo de dos mil diecisiete; de ahí que el plazo de treinta días que tenía el Ayuntamiento para impugnarlas transcurrió en exceso, por lo que debe sobreseerse, ya que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

- Resulta infundado que se viole el artículo 115, fracción III, inciso a) y fracción IV, de la Constitución Federal, porque el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca es un organismo descentralizado, al cual se le ha otorgado independencia funcional y patrimonio propio para el cumplimiento de las atribuciones que le han sido encomendadas.

- En ese sentido, en los artículos 1 y 2 del acuerdo por el que se creó el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, se señala que ese organismo tiene por objeto prestar y administrar los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el Municipio de Cuernavaca; luego entonces, resulta incorrecta la afirmación del Municipio actor en la que señala que el secretario de Gobierno y el titular del Poder Ejecutivo invaden la competencia originaria del Ayuntamiento, respecto de la prestación del servicio público mencionado.



- Por lo tanto, en el caso se debe sobreeser en la presente controversia, pues ante esta falta de perjuicio alguno que incida en la esfera jurídica de competencias del Ayuntamiento, aunado a que la prestación del servicio no se ve afectada, el Ayuntamiento actor carece de interés legítimo para impugnar los decretos.

- Además, los decretos impugnados ya fueron controvertidos por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, en la diversa controversia constitucional **99/2018**; asunto en el que la demanda de mérito fue desechada, por notoriamente improcedente, toda vez que ahí se consideró que dicho organismo carecía de legitimación, decisión que fue confirmada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación **48/2018-CA**, lo que constituye cosa juzgada.

- De los artículos 116, fracción VI, 123 y 115, fracción VIII, de la Constitución Federal, se deriva que las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Finalmente, las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecidas entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que haya laborado, constituyendo una relación de naturaleza administrativa y no laboral. Así, tanto en la Constitución Local, como en la Ley Orgánica del Congreso Local, se otorga al Congreso Estatal la facultad de expedir, reformar, derogar o abrogar las leyes y los decretos de pensión de los Servidores Públicos del Estado de Morelos, sin que dichas disposiciones se hayan declarado inconstitucionales.

9. SEXTO.—Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos. El Congreso del Estado, a través del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, presidente de la mesa directiva, esencialmente, manifestó lo siguiente:

- La controversia constitucional es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque, al no existir afec-



tación alguna en la esfera de atribuciones con que cuenta el Municipio de Cuernavaca, resulta en su falta de interés legítimo para promoverla, particularmente, porque el Congreso Local no invade su esfera competencial ni vulnera su autonomía.

- Los organismos descentralizados de carácter municipal componen la administración pública paramunicipal, pero no forman parte del Ayuntamiento, porque no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo, sino auxiliarlo en la ejecución de programas relativos al desarrollo económico y social, como lo es la prestación de servicios públicos.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados; sin embargo, es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a aquellas empresas administradas, ya sea de forma centralizada o descentralizada por el Gobierno Federal.

- Por tanto, escapan de las facultades de las Legislaturas Locales determinar el régimen jurídico de las relaciones laborales de los organismos descentralizados de carácter local con sus trabajadores, estando únicamente facultados para expedir leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se señala en el artículo 116, fracción VI, constitucional.

- La expedición de los decretos impugnados no contraviene los principios de libre hacienda municipal y autonomía o soberanía presupuestaria, pues el Sistema de Agua y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca en el Estado de Morelos tiene un patrimonio propio, como se señala en el artículo 5 del acuerdo que crea ese organismo descentralizado.

- Finalmente, el Congreso Local emitió los decretos impugnados en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 54 al 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.



10. SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

11. OCTAVO.—Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, 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 adelante ley reglamentaria de la materia), en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

12. NOVENO.—Avocamiento. Previo dictamen de la Ministra ponente, por acuerdo de catorce de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocaría al conocimiento del asunto.

CONSIDERANDO:

13. 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 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 Plenario Número 5/2013, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Cuernavaca y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

14. SEGUNDO.—Certeza y precisión de la litis. En este apartado se delimitarán los actos y/o preceptos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

15. Los actos impugnados son los siguientes:



Decretos impugnados ¹				
	Número de Decreto	Fecha de publicación	Tipo de pensión	Ciudadano
1	2612	6 de junio de 2018	Cesantía en edad avanzada	Irineo Benítez Ramírez
2	2632		Jubilación	Raymundo Rafael Bruno
3	2648		Hugo Rojas Iturbe	
6	2728	27 de junio de 2018	Cesantía en edad avanzada	Joel Monroy Mejía
7	2729			Edgardo Rodríguez Jaime

16. Las normas de carácter general impugnadas son los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

17. TERCERO.—**Oportunidad.** En principio, a efecto de verificar la oportunidad de la presentación de la demanda, es menester traer a cuenta que en la fracción I del artículo 21² de la ley reglamentaria de la materia, se prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen actos, la demanda puede promoverse en el plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que 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.

¹ Mediante proveído de siete de diciembre de dos mil dieciocho, la Ministra instructora aclaró que, del análisis integral del escrito de demanda, se obtuvo que el Municipio actor, en el apartado de actos impugnados, refirió como actos combatidos los Decretos "2712" y "2628"; sin embargo, de las documentales anexas se advirtió que los decretos por los que se concedió pensión por cesantía en edad avanzada a Irineo Benítez Ramírez y a Joel Monroy Mejía, son los diversos 2612 y 2728, publicados en los Periódicos Oficiales de seis y veintisiete de junio de dos mil dieciocho, respectivamente.

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."



18. En virtud de lo anterior, en primer término, se analizará la oportunidad de la demanda respecto de los decretos impugnados, ya que éstos fueron señalados como primer acto de aplicación de las normas impugnadas.

19. De esa manera, se tomará como fecha de conocimiento de los decretos impugnados, la de su publicación en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*", esto es, el seis de junio de dos mil dieciocho, para los tres primeros, y el veintisiete de ese mes y año, para el resto de ellos, en virtud de que el Municipio actor no manifestó haber tenido conocimiento de tales actos en fechas diversas.

20. En ese orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda concluyó el **tres de agosto de dos mil dieciocho**, respecto de los primeros tres decretos, y el **veinticuatro** del mes y año en cita, por el resto de los decretos impugnados;³ luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **once de julio de esa anualidad**,⁴ debe concluirse que, por lo que hace a la **impugnación de los decretos**, su presentación es oportuna.

21. En segundo lugar, se analizará la oportunidad de la impugnación de las normas generales señaladas con motivo de su primer acto de aplicación consistente en los diversos decretos impugnados.

22. Para ese efecto, es menester precisar que, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II⁵ del artículo 21 de la ley reglamentaria, cuando se impugnen leyes generales, podrá promoverse la demanda en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día

³ Descontándose de los cómputos correspondientes los sábados y domingos que mediaron en cada uno de ellos, así como del quince al treinta y uno de julio de dos mil dieciocho, por corresponder al receso del primer periodo de sesiones de este Alto Tribunal, en ambos; lo anterior, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁴ Como se advierte de los sellos que obran al reverso de la foja treinta y ocho del expediente.

⁵ "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."



siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

23. Lo anterior, fue desarrollado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis **P./J. 65/2009**, del texto siguiente:

"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.—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 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 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) al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; y en el caso de normas generales: a) a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; o, b) a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. En este orden, tratándose de la impugnación de normas generales, al estudiarse en la sentencia la oportunidad en la presentación de la demanda deberá analizarse en qué momento se hizo, con motivo de su publicación o de su primer acto de aplicación."⁶

24. Ahora bien, para analizar la oportunidad de la impugnación de las normas generales señaladas, a partir del supuesto de su primer acto de aplicación, es necesario precisar que, en diversos precedentes,⁷ el Tribunal Pleno ha preci-

⁶ Novena Época. Registro digital: 166987. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia constitucional, tesis P./J. 65/2009, página 1535.

⁷ Dicho criterio, en cuanto a la aplicación expresa e implícita de normas generales, se ha sostenido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, entre ellos, la controversia constitucional **80/2013**, fallada el veinte de mayo de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los Ministros José



sado que tal supuesto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en ésta y, además, se encuentre previsto el caso concreto que se identifica en los supuestos de dicha normatividad; o bien, cuando, aunque en el acto no se haya citado expresamente la norma general, en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación (aplicación implícita o indirecta).

25. En virtud de lo anterior, debe analizarse, en principio, si en el caso concreto se trata del primer acto de aplicación, pues, de lo contrario, el cómputo de la oportunidad deberá hacerse a partir de la publicación de las normas generales impugnadas. Así, se analizará el Decreto **2612**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el seis de junio de dos mil dieciocho, por ser el primero de los decretos publicados en orden ascendente, el cual es del tenor literal siguiente:

"Al margen izquierdo un Escudo del Estado de Morelos que dice: 'Tierra y Libertad'.—La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos.—Poder Legislativo. LIII Legislatura. 2015-2018.—Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos a sus habitantes sabed: Que el H. Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación lo siguiente: La Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II, del artículo 40 de la Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Morelos, y al tenor de los siguientes: CONSIDERACIONES: I. Mediante escrito presentado en fecha 22 de febrero de 2017, ante este Congreso del Estado, el C. Irineo Benítez Ramírez, por su propio derecho, solicitó de esta soberanía le sea otorgada pensión por cesantía en edad avanzada acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: acta de

Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández no asistieron, el primero por gozar de su periodo vacacional, en virtud de que integró la Comisión de Receso relativa al segundo periodo de sesiones de dos mil trece, y el segundo previo aviso a la presidencia. Incluso, esta Primera Sala ha utilizado la misma metodología de análisis, por ejemplo, al resolver el recurso de reclamación **1/2017-CA**, fallado el diecinueve de abril de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo (ponente), Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra la Ministra Piña Hernández.



nacimiento, hoja de servicios y carta de certificación de salario expedidas por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.—II. Que al tenor del artículo 56 de la Ley del Servicio Civil vigente en la entidad, la pensión por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiere separado justificadamente o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación. Y con fundamento en el artículo 59 de la Ley del Servicio Civil, la pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad y un mínimo de diez años de servicio, se ubique en el supuesto correspondiente, el monto será de acuerdo a su último salario y al porcentaje que por los años de servicio le corresponda, según lo establece el artículo de referencia.—III. En el caso que se estudia, el C. Irineo Benítez Ramírez, ha prestado sus servicios en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, habiendo desempeñado los cargos siguientes: Chofer, adscrito al Departamento de Construcción, del 10 de noviembre de 1994, al 20 de noviembre de 1997; jefe de sección, adscrito al Departamento de Construcción, del 21 de noviembre de 1997, al 23 de marzo de 2011; jefe de sección 'A', adscrito al Departamento de Construcción, del 24 de marzo de 2011, al 16 de febrero de 2017, fecha en que fue expedida la constancia de referencia.—Una vez realizado el procedimiento de investigación que establece el artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, se comprobó fehacientemente la antigüedad del trabajador y se acreditan 22 años, 03 meses, 06 días, de antigüedad de servicio efectivo de trabajo ininterrumpido y 59 años de edad, ya que nació el 03 de julio de 1960, en consecuencia, se estima que se encuentran plenamente satisfechos los requisitos previstos en el artículo 59, inciso f), del marco jurídico antes invocado.—Por lo anteriormente expuesto, esta LIII Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente: Decreto Número Dos Mil Seiscientos Doce por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al ciudadano Irineo Benítez Ramírez.—Artículo 1o. Se concede pensión por cesantía en edad avanzada al C. Irineo Benítez Ramírez, quien ha prestado sus servicios en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, desempeñando como último cargo el de: jefe de sección 'A', adscrito al Departamento de Construcción.—Artículo 2o. La pen-



sión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario del solicitante, de conformidad con el inciso f) del artículo 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado y será cubierta a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separe de sus labores por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca. Dependencia que realizará el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado.—Artículo 3o. La pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado.—Disposiciones transitorias.—Primera. ..."

26. De la transcripción que antecede, se advierte que se hizo una mención expresa de los artículos 56 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, aunado a que esta Primera Sala considera que el supuesto normativo contenido en las normas citadas se materializó en el acto de aplicación que se analiza; ello, porque se concedió el pago de pensión por cesantía en edad avanzada a un empleado de un organismo municipal y, además, se dispone el porcentaje y la forma en la que deberá integrarse el pago de dicha pensión, conforme a los artículos impugnados, los cuales son del texto siguiente:

"Artículo 56. Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables.

"El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

"El trabajador que se hubiera separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación."



"Artículo 66. Los porcentajes y montos de las pensiones a que se refiere este capítulo, se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador; para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse, de no cumplirse (sic) este plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la ley.

"La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.

"Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo. ..."

27. Asimismo, en ese decreto se determinó que la pensión de mérito debía ser cubierta por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, con cargo a la partida presupuestaria destinada para pensiones, cumpliendo con lo dispuesto por los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

28. Por otra parte, esta Primera Sala considera que se aplicaron implícitamente los artículos 24, fracción XV y 57, último párrafo, del mismo ordenamiento, los cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 24. Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o entidad paraestatal o paramunicipal de que se trate, las siguientes:

"...

"XV. Por haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento."



"Artículo 57. Para disfrutar de las pensiones señaladas en este capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes:

"A) Para el caso de jubilación, cesantía por edad avanzada o invalidez:

"I. Copia certificada del acta de nacimiento expedida por el Oficial del Registro Civil correspondiente;

"II. Hoja de servicios expedida por el servidor público competente del Gobierno o del Municipio que corresponda;

"III. Carta de certificación del salario expedida por la dependencia o entidad pública a la que se encuentre adscrito el trabajador; y,

"IV. Dictamen de la Institución de Seguridad Social correspondiente, en el cual se decrete la invalidez definitiva.

"...

"El H. Congreso del Estado deberá expedir el decreto correspondiente a partir de la fecha en que se tenga por recibida la documentación necesaria para su tramitación, en un término de treinta días durante el periodo ordinario de sesiones. En caso de que la Legislatura se encuentre en receso, deberá contabilizarse dicho término a partir de que inicie el periodo ordinario de sesiones inmediato."

29. En el caso se actualiza la aplicación implícita de los artículos transcritos, porque se trata de la expedición por parte del Congreso del Estado de Morelos de un decreto de pensión por cesantía en edad avanzada que genera la terminación de la relación laboral entre un servidor público y el Municipio de Cuernavaca, supuesto que se encuentra previsto en la fracción XV del artículo 24 referido; además, el decreto que se analiza se expidió previa verificación de la entrega de los documentos señalados en el diverso numeral 57 de ese ordenamiento, en el plazo previsto para ello.



30. En esa línea argumentativa, esta Primera Sala considera innecesario plasmar el análisis individual de cada uno de los decretos restantes, ya que es dable advertir que también constituyen un acto de aplicación de las normas generales impugnadas, en tanto que: a) fueron expedidos por el Congreso Local en el Periódico Oficial de la entidad, conforme a los artículos 56 y 57 de la ley en cita; b) conceden pensiones por jubilación o cesantía en edad avanzada; c) se otorgan con cargo a la partida de pensiones del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca; d) determinan el porcentaje del salario que deberá de recibir el trabajador, conforme al artículo 66; e) analizan la documentación entregada por el trabajador en términos del artículo 57; f) constituyen la terminación de la relación laboral entre el trabajador y el organismo paramunicipal, conforme a la fracción XV del artículo 24; g) dan lugar al pago de la pensión posteriormente a su publicación; y, h) se fundan en el mismo marco normativo y hacen alusión a los mismos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

31. Ahora bien, aun cuando los decretos impugnados constituyen un acto de aplicación de las normas generales que el Ayuntamiento considera inconstitucionales, esta Primera Sala advierte que los decretos impugnados no constituyen el primer acto de aplicación de los citados artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sino uno ulterior.

32. En efecto, el primer acto de aplicación que resintió ese Ayuntamiento lo constituye el Decreto Número **2109**, publicado el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete en el ejemplar **5551** del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", lo que resulta un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia. Dicho aserto encuentra sustento en la tesis **P./J. 74/2006**, que tiene por rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."⁸

33. Sobre el particular, es necesario precisar que en aquel decreto, el Congreso Local de dicha entidad concedió pensión por cesantía en edad avanzada

⁸ Novena Época. Registro digital: 174899. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, materia común, tesis P./J. 74/2006, página 963.



a un empleado público que prestó servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, estableciendo que dicha pensión debía ser cubierta por este último de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como se puede constatar de la transcripción siguiente:

"Al margen izquierdo un Escudo del Estado de Morelos que dice: Tierra y Libertad.—La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos.—Poder Legislativo. LIII Legislatura. 2015-2018. Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos a sus habitantes sabed: Que el H. Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación lo siguiente: La Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II, del artículo 40, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y al tenor de los siguientes: Consideraciones I. Mediante escrito presentado en fecha 15 de agosto del 2016, ante este Congreso del Estado, el C. Elfego Ramos Viveros, por su propio derecho, solicitó de esta soberanía le sea otorgada pensión por cesantía en edad avanzada, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: acta de nacimiento, hoja de servicios expedida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como hoja de servicios y carta de certificación del salario expedidas por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.—II. Que al tenor del artículo 56, de la Ley del Servicio Civil vigente en la entidad, la pensión por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiere separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación. Y con fundamento en el artículo 59 de la Ley del Servicio Civil, la pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad y un mínimo de diez años de servicio, se ubique en el supuesto correspondiente, el monto será de acuerdo a su último salario y al porcentaje que por los años de servicio le corresponda, según lo



establece el artículo de referencia.—III. En el caso que se estudia, el C. Elfego Ramos Viveros, ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, desempeñando los siguientes cargos: Chofer, adscrito a la Comisión Estatal de Agua Potable, del 16 de abril de 1987, al 15 de mayo de 1988; chofer, adscrito a la Dirección General de Perforación de Pozos, del 25 de septiembre, al 15 de octubre de 1989; en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, ha desempeñado los cargos siguientes: Chofer en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, adscrito al Departamento de Pipas, del 29 de enero de 1990, al 15 de octubre de 1994; chofer en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, adscrito al Departamento de Pipas, del 27 de enero de 2004, al 01 de julio de 2008; chofer de pipa en el Sistema de agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, adscrito a la Oficina de Pipas, del 02 de julio de 2008, al 01 de agosto de 2016, fecha en que fue expedida la constancia de referencia. Una vez realizado el procedimiento de investigación que establece el artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, se comprobó fehacientemente la antigüedad del trabajador y se acreditan 18 años, 04 meses, 09 días, de antigüedad de servicio efectivo de trabajo ininterrumpido y 66 años de edad, ya que nació el 16 de diciembre de 1949, en consecuencia, se estima que se encuentran plenamente satisfechos los requisitos previstos en el artículo 59 inciso f), del marco jurídico antes invocado.—Por lo anteriormente expuesto, esta LIII Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente: Decreto Número Dos Mil Ciento Nueve por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al ciudadano Elfego Ramos Viveros.—Artículo 1o. Se concede pensión por cesantía en edad avanzada al C. Elfego Ramos Viveros, quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca (SAPAC), desempeñando como último cargo el de: Chofer de pipa en el Sistema de agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, adscrito a la Oficina de Pipas.—Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separe de sus labores y será cubierta por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado.—Artículo 3o. La pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose por el



salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado. Disposiciones transitorias primera.—Remítase el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indica el artículo 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Segunda. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial –Tierra y Libertad–. Recinto Legislativo, en sesión ordinaria a los once días del mes de julio del año dos mil diecisiete.– Atentamente. Los CC. Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Dip. Beatriz Vicera Alatríste. Presidenta. Dip. Silvia Irra Marín. Secretaria. Dip. Edith Beltrán Carrillo. Secretaria. Rúbricas. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Casa Morelos, en la Ciudad de Cuernavaca, Capital del Estado de Morelos a los dieciséis días del mes de agosto de dos mil diecisiete. □ Sufragio Efectivo. No reelección Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos Graco Luis Ramírez Garrido Abreu secretario de Gobierno M.C. Matías Quiroz Medina rúbricas".

34. Tal como se advierte de la anterior reproducción, de manera coincidente con el diverso Decreto **2612**, se hace una mención expresa de los artículos 56 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y, de manera implícita, se aplicaron los artículos 24, fracción XV y 57, último párrafo, de la misma ley.

35. En función de tales consideraciones, se constata que **los decretos aquí impugnados no constituyen el primer acto de aplicación de las normas impugnadas sino uno ulterior**, por lo que es improcedente la demanda de controversia constitucional contra dichos preceptos normativos.

36. El anterior aserto encuentra sustento en la tesis **P./J. 121/2006**, que es del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.—Del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para impugnar normas generales en vía de controversia constitucional es menester que la demanda se interponga dentro del plazo de



30 días contados a partir del día siguiente al de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación en perjuicio del actor. En consecuencia, es improcedente dicha impugnación si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña su consentimiento tácito."⁹

37. No obstante la conclusión anterior, en atención a la doble oportunidad con la que cuentan los órganos legitimados para intentar una controversia constitucional para cuestionar la constitucionalidad de normas de carácter general, es necesario estudiar si los referidos artículos fueron controvertidos dentro del plazo de treinta días, contado 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.

38. De la consulta del ordenamiento legal que contiene las normas impugnadas, se advierte que la última reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fue publicada mediante el Decreto Número **1387**, en el Periódico Oficial de la entidad, el ocho de marzo de dos mil diecisiete.

39. Tomando en cuenta esa data, el plazo de treinta días para impugnar cualquiera de las normas de dicha ley, con motivo de su publicación, transcurrió en exceso a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional, esto es, al seis de junio de dos mil dieciocho.

40. En consecuencia, la impugnación de los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, tampoco resulta oportuna tomando en cuenta la fecha de su publicación oficial y, por tanto, **lo procedente es sobreseer respecto de esas normas generales**, con fundamento en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁰

⁹ Novena Época. Registro digital: 173937. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, materia constitucional, tesis P./J. 121/2006, página 878.

¹⁰ "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son **improcedentes**: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare **fuera de los plazos previstos en el artículo 21.**"



41. CUARTO.—Legitimación activa y pasiva. Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, se procede a analizar la legitimación de las partes en la presente controversia constitucional.

42. Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ los Municipios tiene legitimación para promover este medio de control constitucional. En el caso, en representación del Municipio de Cuernavaca, Morelos, comparece Denisse Arizmendi Villegas, con el carácter de síndica del Ayuntamiento de ese Municipio, cargo que acredita con la constancia de mayoría de veintiuno de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

43. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos¹² establece que corresponde a los síndicos representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte; en consecuencia, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹³ procede recono-

¹¹ **"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."

¹² **"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 aun revocarlos."

¹³ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"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;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

"IV. El procurador general de la República."



cer la representación de la síndica del Ayuntamiento de Cuernavaca, para promover la presente controversia constitucional.

44. Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de los demandados, al ser *también* una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional:

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

45. En representación del Poder Ejecutivo comparece José Anuar González Cianci Pérez, con el carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Local, personalidad que acredita con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Morelos de diecinueve de abril de dos mil diecisiete, en la que consta su nombramiento.

46. Dicho funcionario está facultado para representar al Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, así como el diverso 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos, que establecen que al consejero jurídico le corresponde 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.¹⁴

"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.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁴ **"Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:



b) Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos

47. Dicha dependencia está representada por su titular, Ángel Colín López, quien justificó tal carácter con copia de su nombramiento, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, con fecha tres de enero de dos mil dieciocho,¹⁵ Al respecto, los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos¹⁶ y 22, fracciones XXVI y XXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado¹⁷ facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

c) Poder Legislativo del Estado de Morelos

48. En representación del Poder Legislativo comparece el diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, cargo que acredita con la copia certificada del acta de sesión de la Junta Previa iniciada el día veintinueve de agosto de dos mil dieciocho y concluida el treinta de ese mes y año. Dicho fun-

"...

"II. Representar al gobernador del Estado, 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."

"**Artículo 10.** Para el despacho de los asuntos establecidos en la ley, el consejero tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XXI. Representar al gobernador, 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."

¹⁵ Visible en la hoja 254 del expediente.

¹⁶ "**Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

¹⁷ "**Artículo 22.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

"...

"XXVI. Coordinar y dar seguimiento mediante un sistema de control de las iniciativas de leyes o decretos que se remitan al Congreso del Estado y las que éste devuelva para su publicación, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos;

"...

"XXVIII. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."



cionario está facultado para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, que establece como atribuciones del presidente de la Mesa Directiva del Congreso, representar a éste en cualquier asunto en que sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente.¹⁸

49. En virtud de lo expuesto, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, ambos de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva a los citados funcionarios.

50. QUINTO.—Causas de improcedencia. En este apartado se analizarán las causas de improcedencia invocadas por las demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de esta Primera Sala, al ser de estudio preferente.

51. Las autoridades demandadas, al presentar su contestación de demanda, adujeron que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues el Municipio de Cuernavaca carece de **interés legítimo**.

52. Lo anterior, en tanto que, desde la óptica de las autoridades demandadas, los decretos impugnados no provocan afectación alguna en la esfera originaria de competencias del Municipio, dado que, en realidad, dichos actos afectan a un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, esto es, al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.

53. Debe desestimarse esa causa de improcedencia, porque el Municipio actor aduce una violación a su esfera competencial prevista por la Constitución

¹⁸ **Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."



Federal, por lo que esta Primera Sala considera que existe un principio de agravio suficiente para considerar que el actor cuenta con interés legítimo para promover la controversia constitucional, tal como se explica en líneas subsecuentes.

54. En principio, debe precisarse que el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca es un organismo público descentralizado que pertenece a la administración municipal, en su faceta paramunicipal, tal como puede desprenderse del artículo 1 del Acuerdo por el que se crea el organismo;¹⁹ así, el hecho de que tenga una personalidad jurídica y patrimonio propios, no significa que el organismo sea ajeno a la administración municipal, sino que pertenece y forma parte del Municipio.

55. Tal aserto encuentra sustento, por analogía, en la tesis **2a. CCXXXIV/2001**, emitida por la Segunda Sala, que esta Primera comparte, la que es del rubro y texto siguientes:

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL.— De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la administración pública federal presenta dos formas de existencia: la centralizada y la paraestatal. Las razones del desdoblamiento de la administración pública estriban en la circunstancia de que las atribuciones del poder público se han incrementado con el tiempo, es decir, de un Estado de derecho se ha pasado a un Estado social de derecho, donde el crecimiento de la colectividad y, los problemas y necesidades de ésta, suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto en prestación de servicios como en producción y comercialización de productos. Así, en la década de los ochenta, se llevaron a cabo profundos cambios

¹⁹ **Artículo 1.** Se crea el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, como organismo público descentralizado de la administración municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con funciones de autoridad administrativa, mediante el ejercicio de las atribuciones que establece la Ley Estatal de Agua Potable.

"Este organismo se incorporará al sistema de conservación, agua potable y saneamiento de agua del Estado, en términos del convenio de coordinación celebrado entre la secretaría de desarrollo ambiental y el Ayuntamiento de Cuernavaca."



constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado y, consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal que incluye, en términos del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros, a los organismos descentralizados, que aun cuando tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central, son parte integrante de la citada administración pública federal, en su faceta paraestatal."²⁰

56. En ese sentido, el Municipio actor puede acudir a este Alto Tribunal a controvertir los actos de otros poderes o niveles de gobierno que considere vulneran su esfera competencial, aunque estén dirigidos a un organismo descentralizado, como es el Sistema de Agua y Alcantarillado, **máxime si se considera que los organismos descentralizados no tienen legitimación para acudir a este medio de control constitucional.**

57. En efecto, el organismo descentralizado del Municipio tiene por objeto prestar el servicio público de agua potable y alcantarillado, pues dicho servicio se encuentra dentro de su ámbito competencial, como se constata de la lectura de lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;²¹ por tanto, en contra de lo que refieren las autoridades demandadas, es claro que el Municipio actor tiene interés legítimo para impugnar los decretos de pensiones dirigidos al organismo descentralizado, Sistema de Agua Potable y Alcantarillado, en tanto que se afecta su hacienda pública municipal.

58. Sirve de apoyo la tesis aislada **1a. CXIX/2014 (10a.)**, la cual se transcribe a continuación:

²⁰ Novena Época. Registro digital: 188165. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, materia administrativa, tesis 2a. CCXXXIV/2001, página 370.

²¹ **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:

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales."



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA 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."²²

59. Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso c),²³ de la Constitución Federal, los Municipios pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma, entre otros, por los ingresos que derivan de la prestación de los servicios públicos que están a su cargo; de ahí que es dable concluir que, en el caso, se impugnan actos que impactan el presupuesto del órgano descentralizado y que, eventualmente, podría afectar la hacienda pública del Municipio actor, por lo que esta Primera Sala considera que aquél sí tiene interés legítimo para interponer la presente controversia constitucional.

60. Por otra parte, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno aducen que carecen de legitimación pasiva, porque no han realizado acto alguno que afecte la esfera competencial del promovente.

61. Tal manifestación debe desestimarse, ya que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, tienen la calidad de demandados tanto el órgano que hubiera expedido como el órgano que hubiera promulgado los actos que sean objeto de la controversia;

²² Décima Época. Registro digital: 2006021. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materias constitucional y administrativa, tesis 1a. CXIX/2014 (10a.), página 721 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas».

²³ "... IV. 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:

"...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."



de ahí que, toda vez que dichas autoridades participaron en el proceso de creación de los decretos impugnados, es que deben ser llamados a juicio, a fin de que defiendan la validez de tales actos.

62. La consideración que antecede encuentra apoyo en la tesis **P./J. 109/2001**, la cual es del texto siguiente:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los ‘órganos de gobierno derivados’, es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."²⁴

63. En otro aspecto, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado de Morelos aducen que la presente controversia constitucional es improcedente, porque los decretos impugnados ya fueron materia de una ejecutoria dictada por este Alto Tribunal en la diversa controversia constitucional **99/2018**.²⁵

²⁴ Novena Época. Registro digital: 188738. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 109/2001, página 1104.

²⁵ Dicha controversia constitucional **fue desechada**, mediante proveído de quince de mayo de dos mil dieciocho, emitida por el Ministro Instructor José Ramón Cossío Díaz.



64. Dicho planteamiento también debe desestimarse, en virtud de que los decretos impugnados no fueron analizados, en función de que esa controversia constitucional se desechó, en virtud de que el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, Morelos (parte actora en ese asunto), no cuenta con legitimación activa para promover dicho medio de control constitucional; de ahí que, en contra de lo que refieren las autoridades demandadas, no es cierto que los decretos impugnados hayan sido materia de una ejecutoria dictada con anterioridad.

65. Sirve de apoyo al anterior aserto, la jurisprudencia **P./J. 47/2008**, emitida por el Tribunal Pleno, la cual lleva por rubro y texto los que a continuación se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA ACTOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE SOBRESEYÓ.—Conforme a la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la controversia constitucional es improcedente contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, de lo que se deduce que la indicada causa de improcedencia tiene como requisito, por regla general, que reunidas las circunstancias de coincidencia ahí previstas, en el juicio anterior exista pronunciamiento de la autoridad judicial en relación con las normas generales o actos que se impugnan en el nuevo juicio. Ahora bien, si en una controversia constitucional se decreta el sobreseimiento, tal situación no lleva a sobreseer en otra promovida con posterioridad contra los mismos actos y autoridades y señalando los mismos conceptos de invalidez, pues al no haberse hecho en la primera pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto, los actos impugnados no fueron materia de una ejecutoria dictada con anterioridad, no surtiéndose la causal de improcedencia referida."²⁶

²⁶ Novena Época. Registro digital: 169525. Instancia: Pleno. tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, tesis P./J. 47/2008, página 958.



66. Al no existir otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

67. SEXTO.—Estudio de fondo. En este apartado se realizará el estudio de los conceptos de invalidez planteados en contra de los decretos impugnados, mediante los cuales, el Congreso Local determinó el pago de pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada con cargo a la partida de pensiones del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.

68. Esta Primera Sala considera **fundado** el concepto de invalidez relativo a la violación a la autonomía presupuestaria del Municipio actor, en el que se sostiene que los decretos impugnados violan el principio de la libre hacienda municipal que está previsto en la fracción IV, primero, penúltimo y último párrafos, del artículo 115 constitucional, porque tales actos representan una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Municipio actor.

69. Ahora bien, para poner de manifiesto tal aserto, en principio, es menester recordar que, de conformidad con el artículo 43 de la ley reglamentaria de la materia,²⁷ las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno, serán obligatorias para, entre otros órganos jurisdiccionales, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

70. El criterio anterior encuentra apoyo en la tesis **1a./J. 2/2004**, la cual es del tenor literal siguiente:

"JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE

²⁷ **Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."



INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno."²⁸

71. En este sentido, en las controversias constitucionales **55/2005**, **89/2008**, **90/2008**, **91/2008**, **92/2008** y **50/2010**²⁹ resueltas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos, se determinó que el hecho de que el Congreso de Morelos fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, de forma exclusiva, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales.

²⁸ [Novena Época. Registro digital: 181938. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, materia común, tesis 1a./J. 2/2004, página 130]

²⁹ Las demandas de controversia constitucional **55/2005** y **89/2008** se presentaron por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, y se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. La controversia constitucional **90/2008** se promovió por el Municipio de Zacatepec; la diversa **91/2008** por el Municipio de Jiutepec; la **92/2008** por el Municipio de Ixtla; y, la **50/2010** por el Municipio de Tlayacapana, todos del Estado de Morelos, resolviéndose los tres primeros juicios el ocho de noviembre de dos mil diez y la última el tres de mayo de dos mil doce.



72. El criterio obligatorio contenido en los referidos asuntos sostiene que, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 constitucional,³⁰ las Legislaturas Estatales tienen la obligación de emitir las leyes que rijan las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo; así, las Legislaturas deben de consignar en sus leyes laborales el mecanismo legal para que los trabajadores accedan a las prestaciones de seguridad social.

73. Entonces, al establecer cuestiones relativas a las pensiones de las que pueden gozar los trabajadores, las Legislaturas cumplen con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional;³¹ sin embargo, ello no significa que sean los órganos legislativos los que deban otorgar las pensiones.

74. En ese sentido, el Congreso Local no puede decidir libremente en qué casos concretos procede otorgar esas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y los servidores públicos a su cargo, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó a los Ayuntamientos para ejercer en forma directa los recursos de la hacienda municipal, esto es, sin intermediarios.

³⁰ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

³¹ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



75. En consecuencia, el Tribunal Pleno sostuvo que la facultad del Poder Legislativo del Estado de Morelos para conceder las pensiones e imponer su pago a un Municipio se aparta del principio de autonomía en la gestión de la hacienda pública municipal que protege el artículo 115 de la Constitución Federal.

76. Lo anterior, porque no existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que una autoridad ajena al Municipio, como lo es el Congreso Local, evalúe la solicitud de pensión del interesado, determine su monto y ordene el pago de la pensión de los trabajadores del Municipio, con cargo a la hacienda municipal; ello, pues una determinación de esa naturaleza ocasionará que el Municipio correspondiente tenga que modificar sus previsiones presupuestales, a pesar de que la Constitución Federal ordena que sólo compete a éste graduar el destino de sus recursos.

77. En efecto, el diseño del régimen presupuestal municipal corresponde en exclusiva a los Ayuntamientos, con base en los recursos disponibles previstos en las leyes de ingresos respectivas aprobadas por las Legislaturas Locales, como se indica expresamente en los dos párrafos finales de la fracción IV del artículo 115 constitucional.³²

78. Así, en la última de las controversias constitucionales citadas en líneas precedentes, el Tribunal Pleno sostuvo que era inconstitucional el artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y el decreto legislativo impugnado por medio del cual el propio Congreso Local concedió una pensión por cesantía en edad avanzada que debía ser cubierta por el Municipio actor en la controversia.

79. El Tribunal Pleno consideró que el artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su acto de aplicación lesionaban la hacienda municipal y, consecuentemente, la autonomía de gestión en el manejo

³² "Artículo 115. ...

"...

"IV. ...

"... Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, ...

"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."



de los recursos municipales, en virtud de que, de conformidad con dicha norma, es la Legislatura Local la que fija los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de los trabajadores municipales, así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas.

80. De la ejecutoria descrita derivó la jurisprudencia **P./J. 13/2013 (10a.)**, cuyos título, subtítulo y texto se reproducen a continuación:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, AL CONFERIR AL CONGRESO LOCAL FACULTADES EN MATERIA DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con el párrafo último del citado artículo 57, el Congreso del Estado de Morelos es el órgano resolutor en materia de pensiones de los trabajadores municipales, al facultársele para expedir el decreto relativo, lo cual viola el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues otorga a la Legislatura Estatal una atribución que vulnera la hacienda municipal y, en consecuencia, la autonomía de gestión del Municipio en el manejo de sus recursos. Lo anterior es así, ya que la intervención del Poder Legislativo de la entidad en la determinación de las referidas pensiones, constituye una forma de disposición y aplicación de los recursos municipales, incluso sin la intervención del Ayuntamiento, de manera tal que el Congreso Local podría disponer de recursos ajenos a los del Gobierno Estatal para sufragar el pago de dichas prestaciones, sin dar participación al órgano que debe realizar la previsión económica respectiva."³³

81. Ahora, si bien en el presente caso se **sobreseyó** en la controversia constitucional, por lo que hace a los artículos impugnados de la Ley del Servicio Civil del Estado de México, incluyendo el último párrafo del artículo 57, **las razones de inconstitucionalidad expuestas por el Tribunal Pleno son suficientes para declarar la invalidez de los decretos impugnados.**³⁴

³³ [Décima Época. Registro digital: 2003581. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, materias constitucional y laboral, tesis P./J. 13/2013 (10a.), página 153]

³⁴ Este criterio fue adoptado en la diversa controversia constitucional **4/2014**, fallada en sesión de trece de agosto de dos mil catorce, por unanimidad de votos, por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



82. En el caso, de la lectura de los decretos impugnados se advierte que el Congreso de Morelos concede diversas pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, y ordena que sean cubiertas por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, con cargo a su erario, lo cual representa una determinación del destino de una parte del presupuesto de la municipalidad fijada exclusivamente por el Congreso Local, quien –se itera– dispone de recursos ajenos a los del Gobierno Estatal para enfrentar el pago de dichas pensiones sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva, es decir, a la autoridad municipal.

83. Por tanto, no es constitucionalmente admisible que el Congreso Local sea el que decida la procedencia del otorgamiento de diversas pensiones, afectando con ello el presupuesto de un organismo descentralizado del Municipio actor y, consecuentemente, obligando a éste a incorporar una partida dirigida al pago de un fin específico no contemplado al comenzar el ejercicio fiscal correspondiente, ya que tal circunstancia vulnera la autonomía hacendaria municipal establecida en el artículo 115 de la Constitución Federal.

84. Finalmente, queda demostrado que las autoridades demandadas con la emisión de los decretos impugnados afectaron al Municipio actor, pues, se insiste, el organismo público descentralizado forma parte de la administración pública municipal en su faceta de administración municipal, aunque tengan cierta autonomía para llevar a cabo las funciones específicas que les fueron encomendadas, ya que esas funciones son competencia originaria de los Ayuntamientos.³⁵

85. Esta Sala advierte que los decretos impugnados son constitutivos de un derecho a favor de diversos trabajadores del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, a quienes se les concedió una pensión por haber cumplido con los requisitos necesarios conforme al marco jurídico aplicable. Por ello, la violación constitucional analizada en este fallo no debe llevar a la invalidez total de los decretos, **sino únicamente a invalidar la parte que dispone del presupuesto del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado**

³⁵ Sirve de apoyo, por analogía, la tesis **2a. CCXXXIV/2001**, de rubro: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL.", citada con antelación en el cuerpo de esta sentencia.



del Municipio de Cuernavaca, pero salvaguardando el derecho constituido a favor de los trabajadores respectivos.

86. En concordancia con las consideraciones vertidas en la presente ejecutoria, **debe declararse la invalidez del artículo 2o. en cada uno de los decretos impugnados, en el que se señala** que el monto de la jubilación decretada *será cubierta por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado.*

87. SÉPTIMO.—Efectos. De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,³⁶ esta Primera Sala considera necesario precisar que la declaración de invalidez aquí decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Poder Legislativo del Estado de Morelos.³⁷

88. Asimismo, a fin de salvaguardar la libertad para administrar la hacienda municipal del Municipio actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento del presente fallo, deberá:

a) Modificar los decretos impugnados únicamente en la parte que se invalida; y,

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 actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

³⁷ Este criterio ha sido adoptado por esta Primera Sala, al resolver, entre otras, la controversia constitucional 293/2017, fallada por **unanimidad de cinco votos**, en la sesión de 21 de noviembre de 2018.



b) Establecer si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de las pensiones respectivas con cargo al presupuesto general del Estado, o en caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a las pensiones, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

89. En similares términos, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, las diversas controversias constitucionales **112/2013, 113/2013, 4/2014, 293/2017 y 109/2018**.³⁸

90. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en la controversia constitucional respecto de los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en términos del considerando tercero de la presente resolución.

TERCERO.—**Se declara la invalidez parcial** de los decretos de pensiones impugnados, en los términos y para los efectos precisados en los considerandos sexto y séptimo de esta ejecutoria.

Notifíquese; 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 Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³⁸ Resueltas en sesiones de veintiuno de mayo, treinta de abril y trece de agosto, todas de dos mil catorce; así como veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho y tres de mayo de dos mil diecinueve, respectivamente.



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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF) Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), AL MUNICIPIO DE TENOCHTITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF) Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), AL MUNICIPIO DE TENOCHTITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

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 LO-



CALES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), AL MUNICIPIO DE TENOCHTITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), AL MUNICIPIO DE TENOCHTITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), AL MUNICIPIO DE TENOCHTITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DE-



MARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), AL MUNICIPIO DE TENOCHTITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. 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 LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), AL MUNICIPIO DE TENOCHTITLÁN 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), AL MUNICIPIO DE TENOCHTITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2019. MUNICIPIO DE TENOCHTITLÁN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE 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. DI-
SIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: NORMA
LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RAN-
GEL ARGÜELLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Jus-
ticia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veintisiete de noviembre de
dos mil diecinueve.**

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el
veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judi-
cial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Joaquín
Grajales Santiago** y **Primitiva Sánchez Gabriel**, en su carácter de síndico y pre-
sidenta municipal, respectivamente, del Ayuntamiento de **Tenochtitlán**, Estado
de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en
contra del Congreso y Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la
Llave, de quienes reclamó lo siguiente:¹

"IV. Acto reclamado: '1) De las autoridades señaladas se demanda la invali-
dez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan
emitido para la realización de la indebida retención de las aportaciones y parti-
cipaciones federales que le corresponden al Municipio de Tenochtitlán, Veracruz,
por el concepto de **Ramo General 23 y 33**, y en lo particular a:

"a. Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Te-
rritoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total de **\$1'515,836.92**
(un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis pesos 92/100 M.N.)

"b. La retención de los recursos federales correspondientes al Fondo de
Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), por el

¹ Fojas 1 a 19 del expediente en que se actúa.



total de **\$3'645,600.00 (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 M.N.).'**

"En ambos casos, se reclama también la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF y del FORTAFIN-A-2016, pago de intereses que deberá hacer a mi representado, hasta que se realice el pago total de dichas aportaciones y participaciones.

"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 ..."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del asunto narrados en la demanda son los siguientes:

- El dos de enero de mil novecientos sesenta 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 el veintiocho de diciembre de ese año, por lo que a partir de la entrada en vigor del convenio se desincorporó de la esfera competencial del Congreso Local la atribución de crear contribuciones que recayeran sobre hechos imponibles gravados por leyes federales, en tanto la Federación se obligó a entregar al Estado de Veracruz y a sus Municipios las participaciones que les correspondiesen, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y el presupuesto de egresos de la Federación, correspondiendo a la Legislatura Local establecer su distribución entre los Municipios en una normatividad general.

- Como consecuencia de lo anterior, el Municipio actor tiene derecho a recibir las participaciones que la Federación envía por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en el que sean recibidos por la entidad federativa y el retraso en su entrega da lugar al pago de intereses de conformidad con el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

- Aunque el Gobierno de Veracruz recibió oportunamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las aportaciones federales, incurrió en la omisión de



entregarlas al Municipio actor, sin que a la fecha haya regularizado su entrega dentro de los plazos que prevé la ley.

- Que en el acuerdo en el que se da a conocer la distribución que los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FIS-MDF para el ejercicio 2016, se asigna al Municipio de Tenochtitlán, Veracruz, un monto de \$6'595,745 (seis millones quinientos noventa y siete mil setecientos cuarenta y cinco pesos 00/100 M.N.) (sic) los cuales debían cubrirse en diez pagos mensuales –de enero a octubre–, estableciendo para tal efecto la calendarización del 8 de febrero, 7 de marzo, 7 de abril, 6 de mayo, 7 de junio, 7 de julio, 5 de agosto, 7 de septiembre, 7 de octubre y 4 de noviembre del dos mil dieciséis.

- En ese sentido, el Gobierno del Estado debió depositar en el mes de agosto \$302,755.00, en el mes de septiembre \$302,755.00 y en el mes de octubre \$302,751.00, todos de dos mil dieciséis, cantidades que, sin embargo, a pesar de hacer las gestiones necesarias ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, no han sido pagadas, reteniendo indebidamente al Ayuntamiento de Tenochtitlán, la cantidad de **\$1'515,836.92** (un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis pesos 92/100 M.N.).

- Respecto del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), los recursos 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 23 "Provisiones Salariales y Económicas". Derivado de lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario celebró el 17 de agosto de dos mil dieciséis, un convenio para el otorgamiento de subsidios para la transparencia de los recursos federales con cargo al "Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión"; es en este convenio en donde se autorizan recursos con cargo a este fondo a favor del Municipio de Tenochtitlán, Veracruz.

- En cumplimiento de lo anterior, el Municipio de Tenochtitlán, Veracruz, suscribió un convenio de coordinación para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos federales con cargo al "Fondo de Fortalecimiento Financiero para In-



versión-A-2016" con el Gobierno del Estado de Veracruz. De conformidad con la cláusula segunda del convenio, el Gobierno del Estado de Veracruz debió transferir al Municipio de Tenochtitlán la cantidad de \$5'208,000.00 (cinco millones doscientos ocho mil pesos 00/100M.N.) para la ejecución de los proyectos autorizados como lo fue la rehabilitación de pavimento de concreto hidráulico en avenida Jorge Serdán y la rehabilitación del pavimento de concreto hidráulico en avenida Jorge Serdán. 1a. Etapa.

- Con fecha veinte de diciembre de dos mil dieciséis, el Municipio de Tenochtitlán recibió un primer depósito a la cuenta aperturada para el manejo de los recursos por un monto de \$1'562,400.00 (un millón quinientos sesenta y dos mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.); sin embargo, el Gobierno de Veracruz ha sido omiso en entregar al Municipio de Tenochtitlán los recursos restantes del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 por la cantidad de **\$3'645,600.00** (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 M.N.).

- Que no obstante que se han realizado diversos requerimientos al Gobierno del Estado de Veracruz a efecto de que deje de omitir el pago de las participaciones y aportaciones federales, estas ascienden a un total de **\$5'161,436.92** (cinco millones ciento sesenta y un mil cuatrocientos treinta y seis pesos 92/100 M.N.).

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Se esgrimieron, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

- La autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales viola el principio de integridad de los recursos federales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones, transgrediéndose así también la libertad de administración hacendaria prevista en el artículo 115, fracción IV constitucional.

- No existe por parte del Municipio actor alguna manifestación de voluntad para que las autoridades estatales omitan la entrega de recursos, ni algún convenio con el demandado a fin de comprometer los montos correspondientes. De ahí que al no recibir los recursos demandados, se transgrede en perjuicio del Municipio actor, el principio de autonomía financiera.



- La entrega extemporánea de los recursos genera el pago de intereses, de acuerdo con 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."

- De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, la intervención de la autoridad demandada respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden a los Municipios es de mediación, control y supervisión de su manejo, pero no de disposición, suspensión o retención.

- El Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos de aportaciones del Ramo 33, por lo que la omisión de entregarlos de manera puntual transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales y violenta el Sistema Federal de Coordinación Fiscal, así como el diverso principio de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, referente a que éstos tendrán asegurados los recursos necesarios para atender sus necesidades y responsabilidades públicas.

- La controversia constitucional resulta oportuna, de conformidad con 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."

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los preceptos que la parte actora estima violados son los artículos 14, 16, 17, 20, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia y admisión de la demanda.** Por acuerdo de cinco de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la controversia constitucional con el número de expediente 115/2019, y ordenó turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.²

² Ibídem, foja 108.



6. Mediante proveído de veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso c) de la Constitución Federal, así como en los artículos 1o. y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, tuvo únicamente por presentado al síndico promovente con la personalidad que ostenta, previniendo al Municipio actor para que aclarara si los conceptos de invalidez también iban dirigidos al Poder Legislativo del Estado.³

7. Así, mediante auto de diez de abril siguiente, se tuvo exclusivamente como Poder demandado al Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y ordenó su emplazamiento, así como dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.⁴

8. **SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Mediante escrito presentado el veintiuno de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el secretario de gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en representación del Poder Ejecutivo del Estado dio contestación a la demanda.⁵

9. En esencia, el demandado alegó que la controversia constitucional resultaba extemporánea, actualizándose así la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia. Esto debido a que la demanda debió presentarse dentro del plazo de treinta días siguientes a aquel en el que el actor tuvo conocimiento del acto combatido, esto es, a partir del día siguiente a aquel en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal para realizar la entrega de los recursos al Municipio actor y no dos años después, aunado a que éste siempre tuvo pleno conocimiento de la calendarización de la entrega de las ministraciones.

10. Ante la distinción entre participaciones y aportaciones federales, afirmó que estas últimas no están sujetas al régimen de libre administración hacenda-

³ Ibídem., fojas 111 y 112.

⁴ Ibídem, fojas 118 a 120.

⁵ Ibídem, fojas 519 a 538.



ria regulado en el artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política Federal, por lo que a su juicio no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa la Constitución o que se hubiere invadido la esfera competencial del ente municipal. Por tales motivos consideró que en la especie no se agotaron las vías legales previstas para la solución del conflicto o el principio de definitividad, lo cual se traduce en una causa notoria y manifiesta de improcedencia en términos del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria que rige el procedimiento.

11. Por otro lado, consideró que en la especie se actualiza también la causa de improcedencia del artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 45 del mismo ordenamiento por motivos de la cesación de efectos de las normas o actos impugnados, pues era notorio que al haber concluido el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, el ente municipal carecía de todo derecho para exigirlos, pues incluso ya se habían aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, por lo que era evidente que el ente municipal no podía allegarse de recursos que no serían ejercidos.

12. Además, precisó que no se podía aplicar el criterio referente a que, tratándose de omisiones, la oportunidad para la promoción de la demanda se actualiza de momento a momento, pues la omisión combatida derivó de un acto positivo consistente en la recepción por parte del Ejecutivo del Estado de los recursos reclamados.

13. Respecto a los conceptos de invalidez, el demandado hizo solamente referencia a que en caso de que exista algún derecho a favor del Municipio actor, éste sería únicamente respecto de las cantidades que efectivamente le competen; esto es, que no le hayan sido entregadas o transferidas, lo cual lo demuestra con las documentales ofrecidas en su escrito de contestación.

14. SÉPTIMO.—**Pedimentos del consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal y de la Fiscalía General de la República.** Tanto el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal como el fiscal general de la República se abstuvieron de formular pedimento.



15. OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, 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 documentales ofrecidas durante la instrucción, se tuvieron por formulados los alegatos hechos valer por el Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.⁶

16. NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente, mediante proveído de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto, por lo que ordenó enviar los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁷

CONSIDERANDO:

17. 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, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Poder Ejecutivo de dicha entidad, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

18. 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.

⁶ Ibídem, foja 582 y 583.

⁷ Ibídem, foja 586.



19. En el apartado denominado "acto reclamado" el Municipio actor señaló como tal la omisión de pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de **\$1'515,836.92** (un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis pesos 92/100 moneda nacional) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como la retención de los recursos federales correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), por un total de **\$3'645,600.00** (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional), demandando en ambos casos la omisión del pago de intereses por el retraso injustificado.

20. En esa tesitura, esta Primera Sala advierte que lo efectivamente impugnado es la omisión total del Ejecutivo del Estado de ministrar los recursos económicos correspondientes al Municipio accionante por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de **\$1'515,836.92** (un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis pesos 92/100 moneda nacional), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como los recursos federales correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), por un total de **\$3,645,600.00** (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional).⁸

21. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

22. Al respecto, es de destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en torno al criterio de tener por actos positivos: a) los

⁸ Sirve de fundamento a lo anterior la jurisprudencia P./J. 98/2009 emitida por el Tribunal Pleno 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."



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, ha sostenido que configura una omisión la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, ha precisado que 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.⁹

23. 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.¹⁰ Por el contrario, cuando lo que se impugna son omisiones, este Alto Tribunal ha establecido que la oportunidad se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

24. En el caso en análisis el Municipio actor impugna un acto omisivo por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz consistente en la falta de entrega de la cantidad de **\$1'515,836.92 (un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis pesos 92/100 moneda nacional)**, perteneciente a aportaciones federales, específicamente al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal 2016, así como la falta de entrega de la cantidad de **\$3'645,600.00** (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional), correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016).

⁹ Dichos parámetros han sido desarrollados tras la resolución, entre otras, de las controversias constitucionales 5/2004, 20/2005, 98/2011, 37/2012, 67/2014, 78/2014, 73/2015, 118/2014.

¹⁰ "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 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. En esa tesitura se estima que los actos impugnados constituyen omisiones totales puesto que lo reclamado por el Municipio actor es la falta de entrega absoluta de las cantidades referidas. Por tanto, si la oportunidad para impugnar las omisiones absolutas se actualiza de momento a momento, resulta que la presente controversia constitucional fue presentada en tiempo.

26. Lo anterior máxime cuando en el caso de aportaciones y participaciones federales su entrega se prevé directamente en la Constitución Federal de manera anual, esto de manera sucesiva en los ejercicios fiscales.¹¹

27. Por estas razones, debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo en cuanto alega que la demanda resulta extemporánea, toda vez que el Municipio actor tuvo conocimiento de la retención o falta de pago desde la fecha límite en la que le debieron ser entregados los recursos, constituyendo lo impugnado actos positivos.

28. En ese sentido debe precisarse que el solo vencimiento de la fecha en la que el Estado debió entregar las cantidades al Municipio, no torna en un acto positivo la falta de entrega de dichos recursos, pues la conducta que se reclama sigue siendo la misma, la omisión absoluta de ministrarlos; de ahí que se actualice el supuesto de oportunidad definido en los párrafos anteriores.

29. 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 lo siguiente:

¹¹ "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:

"...

"IV. 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:

"...

"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."



"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."

30. 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."

31. 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 que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la cual deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

32. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **Joaquín Grajales Santiago**, en su carácter de síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Tenochtitlán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien demostró tener tal carácter mediante la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección, expedida por el Organismo



Público Local Electoral del Estado de Veracruz el siete de junio de dos mil diecisiete.¹²

33. Cabe señalar que dicho funcionario cuenta con facultades suficientes para representar al Municipio actor de conformidad con el artículo 37, fracciones I y II de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, tal como se advierte de dicho precepto normativo:

"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."

34. En ese sentido, se concluye que la persona que suscribe la demanda se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

35. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** La autoridad a la que se le reconoció el carácter de demandada fue al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

36. En el caso, compareció en representación del Poder Ejecutivo demandado **Eric Patrocinio Cisneros Burgos**, en su calidad de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acreditó tal carácter

¹² Foja 22 del expediente en que se actúa.



con la copia certificada del nombramiento expedido por el gobernador del Estado, el uno de diciembre de dos mil dieciocho.¹³

37. Sobre el particular, deben tenerse presentes los artículos 48, fracciones XVIII y XXIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 8, fracción X, 9, fracción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 15, fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como al acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, cuyo contenido es el siguiente:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"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;

"...

"XXIII. Las demás que la Constitución Federal, esta Constitución, las leyes federales y las del Estado le otorguen."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

¹³ Ibidem, foja 539.



"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado;

"Capítulo II

"De la administración pública centralizada

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno."

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

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

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

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar



con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos."

Acuerdo delegatorio

"Primero. Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter.

"Segundo. El presente acuerdo delegatorio se expide sin perjuicio de que el titular del Ejecutivo ejerza por sí mismo las facultades que le otorga la normatividad vigente de la materia."

38. De lo transcrito se advierte que el Poder Ejecutivo Local tiene la atribución de designar a su representante tratándose de controversias constitucionales, pero además que el titular de la Secretaría de Gobierno está facultado para representar al gobernador del Estado ante cualquier instancia jurisdiccional, aunado a que el propio Ejecutivo Local expresamente autorizó al secretario de Gobierno para representarlo en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

39. De acuerdo con lo expuesto, es de concluirse que el secretario de gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad Federativa.



40. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Además de la causal de improcedencia relacionada con la extemporaneidad de la demanda, que quedó debidamente abordada en el capítulo relativo a la oportunidad, el Ejecutivo del Estado hace valer dos causales más relacionadas con la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución de la controversia y la cesación de los actos reclamados.

41. Con relación a la falta de agotamiento de la vía legal, el artículo 19, fracción VI de la ley reglamentaria de la materia establece que la controversia constitucional será improcedente cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.¹⁴

42. Sin embargo este Alto Tribunal ha establecido que dicha improcedencia no se actualiza cuando lo que se alegue en la controversia sea la violación directa a la Constitución General, pues en dicho supuesto no es necesario que el afectado agote previamente el referido recurso, ya que ante la trascendencia de la violación reclamada, es posible acudir directamente al medio de regularidad constitucional.¹⁵

¹⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

¹⁵ Novena Época. Registro digital: 177329. Pleno, jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 116/2005, página 893 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-Llave).— 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 que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad "garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella"; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en



43. En consecuencia, en el presente asunto debe declararse **infundada** la referida causal hecha valer por el Ejecutivo Local, pues precisamente lo que el Municipio actor sostiene es que los actos impugnados generaron una violación directa a la Constitución General, específicamente al artículo 115, fracción IV, pues la retención indebida de los recursos federales, vulneró los principios de integridad de los recursos y libre hacienda municipal.

44. Lo mismo debe decirse respecto de la supuesta cesación de efectos de los actos impugnados. El Ejecutivo Local alega que los actos reclamados han cesado sus efectos, toda vez que los recursos que se reclaman correspondían al ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis el cual obviamente se encuentra concluido, por lo que no es posible realizar actualmente la entrega de dichos recursos, pues con ello se estaría vulnerando el principio de anualidad presupuestal, máxime cuando el Municipio no acreditó que tales recursos ya estuvieran comprometidos.

45. Debe decirse que no asiste la razón al poder demandado, puesto que pierde de vista que el acto impugnado en la presente controversia es **una omisión total de entrega de los recursos pertenecientes al Municipio**.

46. En esa tesitura, tal y como quedó expuesto en el considerando relativo a la oportunidad de la demanda, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera consistente que los efectos de las omisiones se actualizan de momento a momento y persisten en el tiempo hasta que dicha omisión desaparezca, es decir, hasta que se entreguen los recursos reclamados.

47. En consecuencia si el Municipio actor afirma que a la fecha, las cantidades correspondientes al Fondo de Infraestructura Social Municipal atinentes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y las correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016) no han sido entregadas, debe entonces estimarse que dicha omisión sigue surtiendo sus efectos hasta el día de hoy y seguirán hasta en tanto

la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental."



no se entreguen, cuestión que precisamente habrá de analizarse en el fondo de la presente controversia; de ahí que no sea posible estimar que en el caso han cesado los efectos del acto impugnado.

48. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es determinar si el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos reclamados por el Municipio actor.

49. Para analizar esta cuestión 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.¹⁶

50. En efecto, 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.

51. 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 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁷ de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERE-

¹⁶ 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.

¹⁷ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



CHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

52. 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.¹⁸

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 ejer-

¹⁸ 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.



cicio 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.¹⁹

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.²⁰

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,²¹ que consiste en que los Municipios tienen dere-

¹⁹ 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²⁰ El 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."

²¹ 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.



cho 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.²²

53. La Ley de Coordinación Fiscal²³ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales,²⁴ establece lo siguiente:

²² 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.

²³ El objeto de la referida ley se establece en el artículo 1o., de texto:

"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."

²⁴ 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.

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 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

"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."



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.²⁵

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.²⁶

54. 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.

55. 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 y por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquel en que 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.

56. 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.

²⁵ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

²⁶ De igual manera este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.



57. 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.

58. Ahora bien, en el caso el Municipio actor reclama, por un lado, la omisión de entrega por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz de los recursos correspondientes a aportaciones federales, específicamente al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad total de **\$1'515,836.92** (un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis pesos 92/100 moneda nacional); por el otro, reclama la omisión de entrega por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz de los recursos correspondientes a aportaciones federales del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), por la cantidad total de **\$3'645,600.00** (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional).

59. Con relación al **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con los diversos 33 y 35,²⁷ que los Estados deberán entregar a sus respec-

²⁷ **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. ..."



tivos Municipios los recursos que les corresponden, conforme al calendario de enteros en que la Federación 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.

60. Asimismo, respecto del **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016)**, éste se originó bajo el nombre de Programa de Contingencias Económicas, creado en el ejercicio fiscal de dos mil catorce, el cual tenía como principal objetivo apoyar proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento para promover el desarrollo regional. Cabe se-

"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."



ñalar que la base programática y presupuestal se vincula con el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas".²⁸

61. Como efecto de lo anterior, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis se crea el Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión (en adelante, FORTAFIN), con el objetivo principal de atender las solicitudes de recursos de las entidades federativas y, en su caso, a sus Municipios para fortalecerlos financieramente, así como para impulsar su inversión.

62. Un punto nodal en relación con la operación del FORTAFIN, es que no cuenta con un documento específico que contenga las reglas de operación o lineamientos que refieran la descripción del programa y permitan indicar su objetivo, así como beneficiarios a quienes está dirigido. Únicamente se presentan como documentos rectores e instrumentos jurídicos los "Convenios para el otorgamiento de subsidios", los cuales se suscriben entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, en los que se establecen de forma general los mecanismos para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos del FORTAFIN.²⁹

63. En ese sentido, existen dos tipos de convenios para el otorgamiento de subsidios correspondientes al FORTAFIN:³⁰

- El primero se denomina "Fortalecimiento Financiero (FF)" y está orientado a apoyar a las entidades federativas en su fortalecimiento financiero. Este tipo de convenio carece de especificaciones en sus cláusulas, lo que genera discrecionalidad en el ejercicio de los recursos; y,

- El segundo se refiere al "Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FFI)", y en comparación con el primer tipo de convenio, FFI define en la cláusula quinta la aplicación de recursos.

²⁸ Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN) (16 Entidades Federativas y SHCP) Ramo General 23 "Provisiones Salariales Económicas", Auditoría Superior de la Federación, octubre de 2018, en la dirección: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_MR-FORTALECIMINETO%20FINANCIERO_a.pdf

²⁹ *Ibidem*, página 10.

³⁰ *Ibidem*.



64. Así, el convenio de coordinación para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos federales con cargo al "Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016", celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el H. Ayuntamiento de Tenochtitlán de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis,³¹ en la cláusula quinta se advierte que las partes convinieron en que los recursos materia del convenio únicamente se podían destinar para la realización de los proyectos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la "Cartera de Proyectos"; esto es:

Descripción de la obra	Monto
Rehabilitación de pavimento de concreto hidráulico en avenida Jorge Serdán	\$1'000,000.00
Rehabilitación de pavimento de concreto hidráulico en avenida Jorge Serdán. 1a. Etapa	\$4'208,000.00
Total	\$5'208,000.00

65. Asimismo, en la mencionada cláusula se estableció que los proyectos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no podían cambiarse por ningún motivo, **respetando el monto total ministrado para cada proyecto**.

66. Ahora bien, entre las constancias exhibidas por el Poder Ejecutivo demandado destaca el oficio TES-VER/3036/2019,³² en el que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló que ya se habían entregado los siguientes montos al Municipio actor:

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, contenida en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:

³¹ Fojas 60 a 65 de este expediente.

³² Fojas 540 y 541 de este expediente.



Concepto	Monto	Fecha de pago
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$505,280.64	02-feb-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$505,280.64	03-mar-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$505,280.64	29-abr-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$505,280.64	08-jun-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$505,280.64	30-jun-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$505,280.64	01-jul-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$505,280.64	31-ago-16

67. En ese mismo oficio, la tesorera informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis (que fueron los reclamados en la demanda), **estaban pendientes de pago**:

De lo anterior, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre 2016, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	\$505,280.64
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-oct-16	\$505,280.64
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-sep-16	\$505,275.64

68. Derivado de lo anterior, esta Primera Sala concluye que en el caso se actualiza una omisión absoluta por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz de ministrar al Municipio promovente los recursos correspondientes al FISMDF, relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

69. Es de advertir que la suma de las cantidades adeudadas reconocidas por el demandado oficio TES-VER/3036/2019 dan como resultado el monto total de **\$1'515,836.92**, (un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis



pesos 92/100, moneda nacional), el cual es precisamente el que reclama el Municipio actor.

70. Este monto total además se corrobora porque las cantidades relativas se encuentran reconocidas en los oficios emitidos por el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz en los que se informó al Municipio actor sobre a cuánto ascenderían los recursos que se le entregarían por concepto de FISMDF en los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, cuya copia certificada ofreció el Municipio actor.³³

71. Mismo caso se presenta con las cantidades adeudadas derivadas del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), en donde el Poder Ejecutivo demandado destaca el mencionado oficio TES-VER/3036/2019 lo siguiente:

Por lo que hace a los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero "A" 2016 (FORTAFIN A), se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes al mes de septiembre del año 2016, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
118C1100360451.16 Aportación Federal del Fondo FORTAFIN a 2016 para: rehabilitación de pavimento de concreto hidráulico en Avenida Jorge Serdán de la cabecera municipal 1a. Etapa	09-sep-16	\$3'645,600.00

72. Es decir, de lo anterior se advierte el reconocimiento expreso por parte del Gobierno del Estado a través de su tesorera, que respecto del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016, también **se debía** la cantidad de **\$3'645,600.00** (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional), la cual es precisamente la cantidad que reclama el Municipio actor en este rubro.

³³ Ibidem, fojas 540 a 542.



73. Ahora bien, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses correspondientes.

74. En ese sentido, en el punto décimo del referido acuerdo de distribución de los recursos del FISMDF para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, se estableció el siguiente calendario para la ministración por parte del Estado de Veracruz a sus Municipios:

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	30	4 de noviembre

75. Para el caso del convenio de coordinación para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos federales con cargo al "Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016", celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el H. Ayuntamiento de Tenochtitlán de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, se advierte que en la cláusula quinta las partes convinieron no variar los proyectos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **respetando el monto total ministrado para cada proyecto.**

76. En consecuencia, si en el presente asunto quedó acreditado que el Ejecutivo del Estado de Veracruz omitió entregar las cantidades que les corres-



ponden al Municipio por concepto de FISM-DF por los meses de agosto, septiembre y octubre, así como la cantidad del mes de septiembre derivada del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016, lo procedente es también condenar a dicho Poder al pago de los intereses que se hubiesen generado como consecuencia de dichas omisiones.

77. En atención a las consideraciones anteriores, resulta fundada la presente controversia constitucional, por lo que esta Primera Sala declara la **invalidez** de la omisión impugnada y condena al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de la cantidad de **\$1'515,836.92**, (un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis pesos 92/100, moneda nacional), y de **\$3'645,600.00** (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional), así como los intereses generados desde la fecha en que la autoridad demandada tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes hasta la fecha de su liquidación, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, en términos del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.³⁴

78. OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,³⁵ esta Primera Sala debe determinar los efectos de la presente sentencia.

³⁴ "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. ..."

³⁵ **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;



79. En ese sentido, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, realizar el pago al Municipio de Tenochtitlán, de la cantidad de **\$1'515,836.92** (un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis pesos 92/100, moneda nacional), la cual corresponde a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre, del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. Así como la cantidad de **\$3'645,600.00** (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional), derivada del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), por el mes de septiembre del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

80. En el mismo plazo, el demandado deberá pagar los intereses generados por la falta de entrega aludida desde el día siguiente a la fecha en que tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes según el calendario de pagos 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 2016*"; hasta la fecha en que efectivamente se paguen, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

81. Para el caso de los recursos derivados del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016, el demandado deberá pagar los intereses generados por la falta de entrega aludida desde el día siguiente a la fecha en que tenía la obligación correspondiente, que según el propio oficio TES-VER/3036/2019 se establece el nueve de septiembre de dos mil dieciséis en el que se debió verificar el pago, hasta la fecha en que efectivamente se paguen, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

"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."



82. En caso de que los recursos estatales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda inóculume la condena del pago de intereses referida previamente.

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 Veracruz de Ignacio de la Llave consistente en la omisión de pago al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis por un total de **\$1'515,836.92 (un millón quinientos quince mil ochocientos treinta y seis pesos 92/100, moneda nacional)**, así como de los recursos correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN-A-2016), para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis por un total de **\$3'645,600.00 (tres millones seiscientos cuarenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional)**, en los términos del considerando séptimo de la presente sentencia y para los efectos precisados en el considerando octavo de la misma.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo demandado deberá actuar conforme a los efectos precisados en la presente ejecutoria.

Notifíquese; por oficio a las partes 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 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 emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 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 DETREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES 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 PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISÉIS; ASÍ COMO EL PAGO DE INTERESES GENERADOS DURANTE EL TIEMPO EN QUE SE INCURRIÓ EN LA OMISIÓN REFERIDA, AL MUNICIPIO DE COACOATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [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 COACOATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

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 LO-



CALES [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 COACOATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [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 COACOATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES 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 DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE COACOATZINTLA 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 CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 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 DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) (AHORA CIUDAD DE MÉXICO) POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MU-



NICIPIO DE COACOATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. 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 COACOATZINTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 163/2019. MUNICIPIO DE COACOATZINTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE 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: 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 veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.— **Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el diez de abril de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alma Guadalupe Maravert Alba y Juan Perea Marín, en su



carácter de presidenta y síndico Municipal, respectivamente, del Municipio de Coacoatzintla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional, en la que solicitaron la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El Municipio actor manifestó a su vez, bajo protesta de decir verdad, que desconoce la existencia de **terceros interesados**.

Actos cuya invalidez se demanda:

De la autoridad señalada se demanda:

1) La invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Coacoatzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular:

Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año dos mil dieciséis, por el total de \$2,462,968.00 (Dos millones cuatrocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.).

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

2) La omisión en el cumplimiento de sus obligaciones Constitucionales, así como a lo dispuesto en el numeral sexto, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que ha sido omiso en entregar las participaciones federales por concepto de Ramo General 33 y en lo particular:

Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año dieciséis, por el total de



\$2,462,968.00 (Dos millones cuatrocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.)

3) La restitución y entrega de las cantidades retenidas a las participaciones que corresponden al Municipio actor, provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular:

Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año dieciséis (sic), por el total de \$2,462,968.00 (Dos millones cuatrocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.).

El pago de intereses a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, vigente al momento de dictar la resolución respectiva, por el retraso injustificado en su entrega.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

El Municipio actor explicó que es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz.

Señaló que el veintisiete de diciembre de mil novecientos sesenta y siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto es armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los distintos órdenes de gobierno a fin de evitar la doble o triple tributación y que, en consecuencia, en algunos casos se otorga a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, de participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, esto último, en los casos donde la respectiva participación debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

Refirió que el dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, la Federación y el Estado de Veracruz, celebraron convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, el cual fue publicado en el Diario



Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual el Estado adquirió el compromiso de no mantener vigente, ni crear impuestos estatales o municipales que contravinieran los límites señalados en las diversas leyes de carácter federal, es decir, el Congreso Local no aprobaría y derogaría las leyes locales que preveían impuestos contemplados en las diversas leyes federales, adquiriendo la Federación, por su parte, la obligación de beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de las participaciones que le corresponden.

Por lo anterior, adujo el Municipio actor que tiene derecho a recibir las participaciones que la Federación le envía por conducto del Estado de Veracruz.

Precisó que el artículo 115, fracción IV, inciso C), de la Constitución Federal dispone que las participaciones federales, 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 y que de acuerdo a lo establecido por el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales serán cubiertas en efectivo, sin condicionamiento alguno y sin poder ser objeto de deducciones.

Relató que en el caso, el Gobierno del Estado de Veracruz recibió de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las aportaciones federales de manera puntual y conforme al calendario que ésta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación, sin embargo, que es el propio Estado quien ha incurrido en la omisión de entregar las participaciones federales demandadas, con sus respectivos intereses, que le corresponden al Municipio actor y que se han generado desde la fecha legal que debía realizar el depósito correspondiente al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó el depósito de las participaciones de forma oportuna en términos de los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales, sin que a la fecha se haya regularizado la entrega de las mismas dentro de los plazos legales.



Respecto al fondo de aportaciones para la infraestructura social, el Municipio actor esgrimió que de acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones que con cargo a este fondo reciba el Municipio, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidad con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria.

Apuntó que en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, número extraordinario 042, se publicó el acuerdo de nombre "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 (FISDMF) ENTRE LOS MUNICIPIOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016", según el cual corresponde aplicar la fórmula que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Afirmó que, tanto en el acuerdo citado, como en la página 23 de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, número extraordinario 042, se asigna a Coacoatzintla, Veracruz, un monto de \$8'209,905.00 (ocho millones, doscientos nueve mil novecientos cinco pesos 00/100 M.N.), mismo que el artículo décimo del acuerdo referido, indica que será entregado por el Estado a los Municipios mensualmente en los primeros diez meses con la calendarización siguiente:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FISDMF:**

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	5 de noviembre

Indicó que, conforme al calendario anterior, el Gobierno del Estado de Veracruz ha sido omiso en depositar al Ayuntamiento de Coacoatzintla, Veracruz, las siguientes cantidades: \$820,991.00 (ochocientos veinte mil, novecientos noventa y un pesos 00/100) correspondientes al mes de agosto; \$820,991.00 (ochocientos veinte mil, novecientos noventa y un pesos 00/100) correspondientes al mes de septiembre y \$820,986.00 (ochocientos veinte mil, novecientos ochenta y seis pesos 00/100) correspondientes al mes de octubre, todos de dos mil dieciséis, a pesar de haber hecho las gestiones y los requerimientos necesarios ante el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado para que depositaran los recursos, los cuales se debían haber depositado a más tardar los días siete de septiembre, siete de octubre y cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, reteniendo así indebidamente al Ayuntamiento de Coacoatzintla la cantidad de \$2'462,968.00 (dos millones cuatrocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.).

Expuso el Municipio actor que, mediante oficios SSE/1370/2016, SSE/1542/2016 y SSE/1748/2016, signados por Jorge Jaramillo Méndez, subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, se le informó el monto que le correspondía por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal respecto de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, sin haber sido depositados a la fecha.

Finalmente reiteró que no obstante realizar las gestiones necesarias ante el secretario de Finanzas y Planeación de Gobierno del Estado y de requerir al



Gobierno del Estado de Veracruz con el objeto de que se pague la suma de \$2'462,968.00 (dos millones cuatrocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, la misma no ha sido cubierta.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. Afirmó el Municipio actor que la autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales señalados, viola el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derechos a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones.

Argumentó que no existe justificación para que no se le entreguen en forma completa al Municipio de Coacoatzintla, Veracruz, sus participaciones pues esto transgrede su libertad de administración hacendaria, contenida en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

Arguyó que el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, prohíbe que los recursos (en el caso, las participaciones) estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones, en los términos establecidos en el propio ordenamiento federal, lo que en el caso no se actualiza.

Alegó el Municipio actor, que no existe por parte suya, alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales omitan la entrega de los fondos, como tampoco existe ningún acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio, en el que se comprometan los recursos que le corresponden de los fondos para el pago de las obligaciones.

Aseveró que la Federación, al transferir a los Municipios los recursos denominados "participaciones federales", incluyendo el fondo que ahora es indebidamente retenido por la parte demandada, 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 debe tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen, caso contrario, se estaría privando a los Municipios de los apoyos necesarios para ejercer sus obligaciones constitucionales.



Expresó que al no recibir los recursos señalados, se transgrede en su perjuicio el principio de autonomía financiera y se generan intereses por su entrega extemporánea.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16, 17, 20, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. En proveído de once de abril dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 163/2019, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

Mediante diverso proveído de doce de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por presentado, únicamente, al síndico del Municipio de Coacoatzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave con la personalidad que ostenta, por recaer en éste la representación legal del Ayuntamiento, admitió a trámite la demanda con reserva de los motivos de improcedencia que se pudieran advertir al momento de dictar sentencia, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y ordenó se le emplazara con copia simple del escrito de cuenta y sus anexos, para que formulara su contestación y lo requirió, a fin de integrar debidamente el expediente, para que al dar contestación a la demanda, remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con la omisión impugnada, además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Por escrito presentado en la Oficina de Correos de México en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, el diez de junio de dos mil diecinueve y recibido el veintiuno de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda señaló en síntesis, lo siguiente:



I. En el apartado que denominó oportunidad, refirió que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. Por cuanto hace a los antecedentes que refiere el Municipio actor respecto del retraso y omisión en la entrega de las cantidades correspondientes a las participaciones federales a 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 inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Afirmó que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios, previo a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

Indicó que la autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto de la retención u omisión de pago del recurso y/o fondo federal que presuntamente le corresponde en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal ha fenecido, por haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda, lo que se traduce en actos que devienen consentidos.

Señaló que los fondos de aportaciones federales son recursos de índole federal, es decir, ministrados por la Federación para apoyar a las entidades federativas y a los Municipios, sujetos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y demás leyes federales y locales aplicables, por lo que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las participaciones federales.

Argumentó que, al advertirse la diferencia entre participaciones federales y fondos de aportaciones federales, ya que estas últimas son recursos netamente federales, que al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria, regulado por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal, no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el texto constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal, por lo que si pretende ejercer un derecho impugnando la



presunta omisión de pago respecto de un fondo federal, debió agotar la vía legal prevista para la solución del conflicto, o el principio de definitividad para impugnar tales actos en este medio de control constitucional y sujetarse además al plazo legal establecido en la ley reglamentaria tratándose de impugnaciones.

Estimó que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues no se advierten violaciones directas a la Constitución.

Asentó que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportaciones están regulados por las Leyes de Coordinación Fiscal Federal y/o disposiciones federales, y que las entidades y Municipios pueden ejercitar los medios de defensa con la finalidad de que los actos que consideren violatorios puedan ser revocados, modificados o nulificados, en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.

Sostuvo que el Municipio actor no aportó prueba fehaciente de que los recursos federales que reclama estuvieron, o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos, resulta un hecho notorio que el ente municipal carece de todo derecho para allegarse de recursos que evidentemente no serán ejercidos, por estar sujetos al principio de anualidad, por haber concluido el ejercicio fiscal dos mil dieciséis y haberse aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve.

Indicó que esta circunstancia actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el 45 del mismo ordenamiento, en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que dejen de surtir efectos jurídicos, en tanto que las sentencias dictadas que se pronuncian en este medio de control constitucional no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.



Estableció que respecto de los recursos que derivan de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados al ejercicio fiscal 2016, mismo que ha concluido, en virtud de que el mismo se prevé en el Presupuesto de Egresos y el cual además está sujeto a una condición de anualidad en términos de los artículos 26, fracción I, inciso a), y 33, fracciones XXVII y XXVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y demás disposiciones legales y aplicables, en virtud de que del escrito de demanda no se advierte que tuvieron y/o tengan ultra-actividad para futuros ejercicios fiscales.

Esgrimió que de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, rige el principio de anualidad, y que, en consecuencia, si la vigencia de éstos es anual y ésta concluyó, no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos, por lo que procede sobreseer.

Indicó que los actos que el Municipio actor pretende impugnar, se encuentran previstos en el presupuesto de egresos y condicionados al ejercicio fiscal dos mil dieciséis y ante la conclusión del mismo, es inconcuso que el Municipio promovente pretenda, ante la extemporaneidad de su demanda, allegarse de algo que está condicionado a un ejercicio fiscal y que forma parte de la integración de una administración municipal que ya concluyó.

Solicitó también que, en caso de condenar al pago al Poder Ejecutivo del Estado respecto de los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, al afectar con ello el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar, este Alto Tribunal fije al menos un plazo razonable a efecto de que el Gobierno de Veracruz pueda presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y cubrir con base en ello los pagos.



Precisó que de la lectura del escrito de demanda del promovente, se desprende que el Municipio actor sabía y tenía conocimiento de las fechas y/o calendario de entrega de los recursos a que presuntamente tuvo derecho respecto de lo que prevén las leyes y acuerdos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, ello en virtud de que los mismos fueron dados a conocer por el Gobierno del Estado de Veracruz a través de la publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de 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 dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis, contenidos en los números extraordinarios 064 de fecha trece de febrero de dos mil catorce, 064 de fecha trece de febrero de dos mil quince y 062 de fecha doce de febrero de dos mil dieciséis.

Afirmó que el Municipio promovente pretendió ajustar la oportunidad de la presentación de su demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión siendo que de la demanda se desprende que el Municipio actor realmente se encuentra señalando como acto reclamado una omisión derivada de un acto positivo.

Adujo que no es válido pretender sujetar el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional a la regla general que rige la impugnación de omisiones, toda vez que la misma no es aplicable cuando las omisiones que se impugnan derivan de un acto positivo que se hizo del conocimiento del actor y no se controvertió oportunamente.

Argumenta que en la especie, la aludida omisión referida por la parte actora resulta ser en realidad una consecuencia directa de la supuesta retención que el actor refiere de los recursos por parte del Gobierno de Veracruz.

Así, el acto positivo –a juicio del Poder Ejecutivo–, resulta ser la supuesta retención de los recursos según el dicho del actor, mientras que la consecuencia directa la constituye la omisión de hacer entrega de los recursos provenientes de los fondos federales y/o participaciones federales reclamadas y en ese tenor, la excepción a la regla que establece que cuando se trate de omisiones la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día mientras aquellas subsistan



ha quedado actualizada en el presente asunto en la medida que la omisión reclamada deriva de un acto positivo.

De esa forma –indica el Ejecutivo estatal–, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal a los que tiene derecho y el no haberlo hecho así, constituye la prescripción del derecho.

Aclaró que aun cuando la administración del Gobierno del Estado de Veracruz niegue, por no ser hechos propios, los actos que reclama el Municipio actor, ello no es obstáculo para que al tratarse de actos, al Municipio promoviente le corresponda probarlos y ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, solicitó el Ejecutivo a este Tribunal Constitucional, el estudio oficioso de las causales de improcedencia previstas por el artículo 19 de la Ley de la Materia.

III. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que el único concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta inatendible, 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, han quedado actualizadas las causales de improcedencia previstas en la ley reglamentaria que fueron expuestas en el apartado anterior.

Asimismo, de conformidad con la información proporcionada por la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, mediante oficio **TES-VER/3034/2019** de tres de junio de dos mil diecinueve, realizó las siguientes aclaraciones:

1. En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan las ministraciones efectuadas al Municipio:



CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 1 MES ENERO/2016	\$820,991.00	02-feb-16
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 2 MES FEB/2016	\$820,991.00	03-mar-16
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 3 MES MARZO/2016	\$820,991.00	29-abr-16
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 4 MES ABRIL/2016	\$820,991.00	08-jun-16
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 5 MES MAYO/2016	\$820,991.00	30-jun-16
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 6 MES JUNIO/2016	\$820,991.00	01-jul-16
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 7 MES JULIO/2016	\$820,991.00	31-ago-16

De lo anterior, indicó la tesorera, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan:

CONCEPTO	FECHA	MONTO
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 8 MES AGOSTO/2016	29-ago-16	\$820,991.00
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 9 MES SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	\$820,991.00
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 10 MES OCTUBRE/2016	27-oct-16	\$820,986.00
Total		\$2'462,968.00

SÉPTIMO.—Acuerdo de recepción de la contestación de demanda. En proveído de veinticinco de junio de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por recibida la contestación a la demanda por parte del Poder Ejecutivo, lo



tuvo designando delegados, ofreciendo pruebas y cumpliendo el requerimiento formulado mediante proveído de doce de abril del año en curso, al exhibir copia certificada de las documentales relacionadas con la omisión impugnada en la presente controversia; de igual forma, instruyó dar vista al Municipio actor, así como a la Fiscalía General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación corresponde, e igualmente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, señalando las diez horas del nueve de septiembre de dos mil diecinueve para la realización de la audiencia de pruebas y alegatos, dejando a disposición del Municipio actor las copias de traslado correspondientes de los anexos presentados por la autoridad demandada.

OCTAVO.—Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal. Tanto el fiscal general de la República como el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, se abstuvieron de formular pedimento alguno.

NOVENO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, 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 dio cuenta con el escrito de Ángel Ariel Peralta Herrera por el cual formuló alegatos, se relacionaron las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar que a esta audiencia **no se presentaron las partes**; y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—Avocamiento. En atención a la solicitud formulada por el Ministro instructor, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal ordenó el envío del expediente a la Primera Sala el tres de octubre de dos mil diecinueve. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de ocho de octubre del mismo año dictado por el presidente de la Sala, quien ordenó registrar el 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, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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,¹ esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

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 las aportaciones federales Ramo 33, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por el concepto de 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.

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio

¹ 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 ..."



preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,² 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 5/2004,³ 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 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 20/2005⁵ 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

² 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 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.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁴ Foja 28 de la sentencia.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.



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.

En la controversia constitucional 98/2011,⁷ 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.

En la controversia constitucional 37/2012,⁹ 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.

En la controversia constitucional 67/2014,¹¹ 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 actualizacio-

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.

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.



nes 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.¹²

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 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.¹⁴

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.¹⁵ 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 73/2015,¹⁶ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las

¹² Foja 29 de la sentencia.

¹³ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

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.



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 118/2014,¹⁷ 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; 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

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

¹⁷ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

¹⁸ Foja 45 de la sentencia.

¹⁹ Foja 51 de la sentencia.



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.²⁰ 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 del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al 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 para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; así como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

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.

Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas

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; ..."



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.

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 Juan Perea Marín, síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento constitucional del Municipio de Coacoatzintla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con la constancia de mayoría y validez, de siete de junio de dos mil diecisiete, expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

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 de Ignacio de la Llave,²¹ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Coacoatzintla, 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.** Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno de la entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, expedida a su

²¹ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento;

"..."



favor por el ciudadano Cuitláhuac García Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.²²

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

"Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine."

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado".

El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

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

"XXXII Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la

²² Foja 377 y reversa del expediente principal.



Llave 22 Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar jueces o magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos **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 cuatro 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. 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. Finalmente, argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del referido numeral, por haber cesado los efectos en virtud de que el Presupuesto de Egresos tiene vigencia anual.

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.

La tercer causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,²³ 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 Coacoatzintla, 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.

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."²⁴

²³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"..."

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"..."

²⁴ 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



Por cuanto hace a la última causal de improcedencia, alegada por el Poder Ejecutivo de referencia en la que se aduce la actualización prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, esta Primera Sala estima que no se surte la misma, por lo siguiente:

El artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en estos juicios se pronuncia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. Este criterio se refleja en la tesis jurisprudencial número P./J. 54/2001, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS.—La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia

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.



constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."²⁵

En el caso, se argumenta que los fondos y recursos reclamados se encontraban sujetos al principio de anualidad del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, por lo que no pueden producirse efectos después de ese ejercicio.

Lo antes expuesto de ninguna manera materializa la causa de improcedencia invocada, ya que no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el incumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, no obstante el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más cuando el acto omisivo de falta de entrega reclamada deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

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

²⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882.



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,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. 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

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.



EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.²⁷

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 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.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



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.²⁹

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos**

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.

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.



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.

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.³¹

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

³¹ "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."



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

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.

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.

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.



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.³³

Pues bien, son **fundados** los motivos de invalidez.

Ante la negativa del Municipio actor, de que el Poder Ejecutivo 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.

En su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo 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 demostraba con las documentales que ofrecía con el escrito de contestación.

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).



Ahora, anexo al escrito de contestación, se exhibió el oficio TES-VER/3034/2019 de tres de junio de dos mil diecinueve, signado por la tesorera de la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa por el cual, informó que respecto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se advertían registros pendientes de pago, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.

En el mencionado oficio, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, estableció lo siguiente:

"... De lo anterior, se advierte en el SIAFEV³⁴ registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan:"

CONCEPTO	FECHA	MONTO
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 8 MES AGOSTO/2016	29-ago-16	\$820.991.00
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 9 MES SEPT/2016	26-sep-16	\$820,991.00
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO NO: 10 MES OCTUBRE/2016	2t-oct-16	\$820,986.00
Total		\$2,462,968.00

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 Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México).

³⁴ 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.



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 (FISDMDF) (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 \$8'209,905 (ocho millones doscientos nueve mil novecientos cinco pesos, 00/100 M.N.) 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 FISDMDF:**

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	5 de noviembre

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.

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.

En este orden de ideas, procede condenar al Poder Ejecutivo 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 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

OCTAVO.—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:

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 Coacoatzintla, 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.

En términos similares se resolvió también la controversia constitucional 250/2016 de esta Primera Sala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del acto impugnado consistente en la omisión de la entrega de aportaciones federales que le correspondían al Municipio de Coacoatzintla, 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.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos y para los efectos precisados en 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.



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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

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,



EFFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. 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 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, AL MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS 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 PROVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 194/2019. MUNICIPIO DE LANDERO Y COSS, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO



DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE 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. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el trece de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Administración Xalapa del Servicio Postal Mexicano y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día diecisiete de los mismos, **Elvia Ortiz Sangabriel**, en su carácter de síndica del Ayuntamiento de **Landero y Coss**, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en contra del gobernador y de la Secretaría de Finanzas de dicha entidad, demandando lo siguiente:¹

"a) 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 omisión de pago por parte del demandado de las Aportaciones Federales y/o Participaciones Federales que le corresponden al Municipio actor del Ramo 033, correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), por el total de \$341,712.00 (trescientos cuarenta y un mil setecientos doce pesos 00/100 M.N), por los **meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal 2016**, hasta la fecha de presentación de la demanda, así como los intereses que se sigan generando hasta que se haga puntual entrega de los mismos.

¹ Fojas 1 a 48 del presente expediente.



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

"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) El acto del demandado de no resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo de la omisión de la entrega de las aportaciones federales y/o participaciones federales conforme a lo previsto por el artículo 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, **el pago de intereses correspondiente.**"

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del asunto narrados en la demanda, son los siguientes:

- El dos de enero de mil novecientos sesenta 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 el veintiocho de diciembre de ese año, por lo que a partir de la entrada en vigor del Convenio se desincorporó de la esfera competencial del Congreso Local la atribución de crear contribuciones que recayeran sobre hechos imponibles gravados por leyes federales, en tanto la Federación, se obligó a entregar al Estado de Veracruz y a sus Municipios las participaciones que les correspondiesen, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y el presupuesto de egresos de la Federación, correspondiendo a la Legislatura Local establecer su distribución entre los Municipios en una normatividad general.

- Como consecuencia de lo anterior, el Municipio actor tiene derecho a recibir las participaciones que la Federación envía por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en el que sean recibidos por la entidad federativa y el retraso en su entrega da lugar al pago de intereses de conformidad con los artículos 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.



- Aunque durante el ejercicio fiscal dos mil dieciséis el Gobierno de Veracruz recibió oportunamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los fondos federales que corresponden al Municipio actor, ha incurrido en la omisión de entregarlos. De esta manera, a la fecha existen pendientes de pago 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) para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, con lo cual se transgrede lo estipulado en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues el Municipio no ha recibido los recursos a los que tiene derecho y por ende está imposibilitado de atender con oportunidad los requerimientos de gasto.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Se esgrimieron, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

- Los actos impugnados violan los principios de libre administración hacendaria y de integridad de los recursos municipales previstos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues por un lado se ha omitido la entrega de los recursos federales que le corresponden al Municipio actor y, por otro lado, no se han pagado al promovente los intereses generados por tal omisión.

- Sostiene que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación de los Estados, el artículo 115 constitucional garantiza la recepción puntual y efectiva de los mismos, pues la facultad constitucional que les asiste a aquéllos de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos, presupone que deben tener certeza sobre los recursos de los que pueden disponer.

- Refiere que la entrega de los recursos fuera del plazo legal para ello, origina el pago de intereses por lo que en el caso procede además condenar al demandado por ese rubro.

- Aduce que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, la intervención de la autoridad demandada respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden a los Municipios es de mediación, control y supervisión de su manejo, pero no de disposición, suspensión o retención, y que



en el caso no se está en algún supuesto en los que excepcionalmente se permite la retención de los referidos recursos federales.

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los preceptos que la parte actora estima violados son los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia y admisión de la demanda.** Por acuerdo de veinte de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la controversia constitucional con el número de expediente 194/2019 y ordenó turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.²

6. Mediante proveído de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y ordenó su emplazamiento, no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación, ordenando dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.³

7. SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Mediante escrito presentado el trece de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Administración Xalapa del Servicio Postal Mexicano y recibido en este Alto Tribunal el día veintiséis de los mismos, el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en representación del Poder Ejecutivo dio contestación a la demanda.⁴

8. En esencia, el demandado alegó que la controversia constitucional resultaba extemporánea, actualizándose así la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia. Esto debido a que la demanda debió presentarse dentro del plazo de treinta días siguientes al en que el actor tuvo conocimiento del acto combatido, esto es, a partir del día siguiente a aquel en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de

² *Ibidem*, foja 49.

³ *Ibidem*, fojas 50 a 52.

⁴ *Ibidem*, fojas 232 a 263.



Coordinación Fiscal para realizar la entrega de los recursos, aunado a que éste siempre tuvo pleno conocimiento de la calendarización de la entrega de las ministraciones.

9. Precisó que no se podía aplicar el criterio referente a que tratándose de omisiones la oportunidad para la promoción de la demanda, se actualiza de momento a momento, pues la omisión combatida derivó de un acto positivo consistente en la recepción por parte del Ejecutivo del Estado de los recursos reclamados.

10. Además sostuvo que la controversia constitucional resultaba improcedente, toda vez que el Municipio accionante no había agotado la vía legalmente prevista para resolver en primer término aquellos incumplimientos derivados de la Ley de Coordinación Fiscal, sin que se actualice el supuesto de excepción consistente en la transgresión directa de la Constitución o la invasión de esferas competenciales del Municipio.

11. Por otro lado, afirmó que también se actualizaba la improcedencia del presente procedimiento, toda vez que los actos reclamados habían dejado de surtir sus efectos, puesto que los recursos correspondían al ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, el cual evidentemente ya había concluido, sin que el Municipio actor hubiere acreditado que los recursos provenientes de las aportaciones federales reclamadas ya hubieran sido comprometidos a fin de que tengan una ultra-actividad para los ejercicios fiscales subsecuentes, por lo que, de ordenarse el pago de estos recursos en favor del Municipio, se contravendría el principio de anualidad presupuestal.

12. Respecto a los conceptos de invalidez, el demandado no hizo pronunciamiento alguno, al considerar que se actualizaban las causales de improcedencia referidas; sin embargo, precisó que de existir algún derecho en favor del promovente, éste recaería únicamente respecto de las cantidades que no le hubieran sido entregadas o transferidas, de conformidad con las documentales que anexó a su escrito de contestación.

13. SÉPTIMO.—**Pedimentos del consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal y de la Fiscalía General de la República.** Tanto el consejero jurídico del



Poder Ejecutivo Federal, como el fiscal general de la República se abstuvieron de formular pedimento.

14. OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el catorce de octubre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, 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 documentales ofrecidas durante la instrucción, se dio cuenta que las partes no formularon alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁵

15. NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente, mediante proveído de ocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto, por lo que ordenó enviar los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁶

CONSIDERANDO:

16. 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, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio del Estado Veracruz de Ignacio de la Llave y el Poder Ejecutivo de dicha entidad, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

17. SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional.

⁵ Ibídem, foja 272.

⁶ Ibídem, foja 277.



18. En el apartado denominado "acto reclamado" el Municipio actor señaló como tal la omisión de pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de \$341,712.00 (trescientos cuarenta y un mil setecientos doce pesos 00/100, M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, la falta de regularización de dichos pagos y la omisión de resarcirlo con los intereses devengados a consecuencia de la falta de entrega de los recursos que le corresponden.

19. En esa tesitura, de la lectura integral de la demanda y sus anexos esta Primera Sala, advierte que el reclamo del Municipio actor se encuentra dirigido a impugnar la omisión total del Ejecutivo del Estado de Veracruz de administrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio accionante por concepto 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 la cantidad de \$ 341, 712.00 (trescientos cuarenta y un mil setecientos doce pesos 00/100, M.N.), así como el pago de los intereses respectivos por la falta de entrega de dichos recursos.⁷

20. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

21. Al respecto, es de destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en torno al criterio de tener 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, ha sostenido que configura una

⁷ Sirve de fundamento a lo anterior la jurisprudencia P. /J. 98/2009, emitida por el Tribunal Pleno 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."



omisión la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, ha precisado que 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.⁸

22. 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: a) conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o c) el actor se ostente sabedor de los mismos.⁹ Por el contrario, cuando lo que se impugna son omisiones, este Alto Tribunal ha establecido que la oportunidad se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

23. En el caso como quedó precisado, el Municipio actor impugna un acto omisivo por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz consistente en la falta de entrega de la cantidad de \$341,712.00 (trescientos cuarenta y un mil setecientos doce pesos 00/100, M.N.) correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), por los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

24. En esa tesitura, se estima que el acto impugnado constituye una omisión total puesto que lo reclamado por el Municipio actor es la falta de entrega absoluta de la cantidad referida. Por tanto, si la oportunidad para impugnar las omisiones absolutas se actualiza de momento a momento, resulta que la presente controversia constitucional fue presentada en tiempo.

⁸ Dichos parámetros han sido desarrollados tras la resolución, entre otras, de las controversias constitucionales 5/2004, 20/2005, 98/2011, 37/2012, 67/2014, 78/2014, 73/2015, 118/2014.

⁹ "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."



25. Lo anterior máxime cuando en el caso de aportaciones y participaciones federales su entrega se prevé directamente en la Constitución Federal de manera anual, esto es, de manera sucesiva en los ejercicios fiscales.¹⁰

26. Por estas razones, debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo en cuanto alega que la demanda resulta extemporánea toda vez que el Municipio actor tuvo conocimiento de la retención o falta de pago desde la fecha límite en la que le debieron ser entregados los recursos, constituyendo lo impugnado un acto positivo.

27. En ese sentido debe precisarse que el solo vencimiento de la fecha en la que el Estado debió entregar las cantidades al Municipio, no torna en un acto positivo la falta de entrega de dichos recursos, pues la conducta que se reclama sigue siendo la misma, la omisión absoluta de ministrarlos; de ahí que se actualice el supuesto de oportunidad definido en los párrafos anteriores.

28. 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 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:

" ...

¹⁰ 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:

" ...

"IV. 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:

" ...

"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.

" ..."



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

29. 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."

30. 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 que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la cual deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

31. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **Elvia Ortiz Sangabriel** en su carácter de síndica del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Landero y Coss, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien demostró tener tal carácter mediante la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección, expedida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz el siete de junio de dos mil diecisiete.¹¹

32. Cabe señalar que dicha funcionaria cuenta con facultades suficientes para representar al Municipio actor de conformidad con el artículo 37, fraccio-

¹¹ Foja 15 del expediente.



nes I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, tal como se advierte de dicho precepto normativo:

"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."

33. En ese sentido, se concluye que la persona que suscribe la demanda se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

34. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** La autoridad a la que se le reconoció el carácter de demandada fue al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

35. En el caso, compareció en representación del Poder Ejecutivo demandado **Eric Patrocinio Cisneros Burgos**, en su calidad de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acreditó tal carácter con la copia certificada del nombramiento expedido por el gobernador del Estado, el uno de diciembre de dos mil dieciocho.¹²

36. Sobre el particular, deben tenerse presentes los artículos 48, fracciones XVIII y XXIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la

¹² Ibidem, foja 252.



Llave; 8, fracción X, 9, fracción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de dicha entidad, así como al acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, cuyo contenido es el siguiente:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"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;

"...

"XXIII. Las demás que la Constitución Federal, esta Constitución, las leyes federales y las del Estado le otorguen."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 8 El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."



Capítulo II De la administración pública centralizada

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno."

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

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

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



Acuerdo delegatorio

"Primero. Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter.

"Segundo. El presente acuerdo delegatorio se expide sin perjuicio de que el titular del Ejecutivo ejerza por sí mismo las facultades que le otorga la normatividad vigente de la materia."

37. De lo transcrito se advierte que el Poder Ejecutivo Local tiene la atribución designar a su representante tratándose de controversias constitucionales, pero además que el titular de la Secretaría de Gobierno está facultado para representar al gobernador del Estado ante cualquier instancia jurisdiccional, aunado a que el propio Ejecutivo Local expresamente autorizó al secretario de Gobierno para representarlo en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

38. De acuerdo con lo expuesto, es de concluirse que el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

39. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Además de la causal de improcedencia relacionada con la extemporaneidad de la demanda, misma que quedó debidamente abordada en el capítulo relativo a la oportunidad, el Ejecutivo del Estado hace valer dos causales más relacionadas con la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución de la controversia y la cesación de los actos reclamados.

40. Con relación a la falta de agotamiento de la vía legal, el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia establece que la controversia consti-



tucional será improcedente cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.¹³

41. Sin embargo, este Alto Tribunal ha establecido que dicha improcedencia no se actualiza cuando lo que se alegue en la controversia sea la violación directa a la Constitución General, pues en dicho supuesto no es necesario que el afectado agote previamente el referido recurso, ya que ante la trascendencia de la violación reclamada, es posible acudir directamente al medio de regularidad constitucional.¹⁴

42. En consecuencia, en el presente asunto debe declararse **infundada** la referida causal hecha valer por el Ejecutivo Local, pues precisamente lo que el Municipio actor sostiene es que los actos impugnados generaron una violación directa a la Constitución General, específicamente al artículo 115, fracción IV, pues la retención indebida de los recursos federales vulneró los principios de integridad de los recursos y libre administración de la hacienda municipal.

¹³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

¹⁴ Novena Época. Registro digital: 177329. Pleno, jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 116/2005, página 893. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE).— 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 que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad 'garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella'; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho Tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental."



43. Lo mismo debe decirse respecto de la supuesta cesación de efectos de los actos impugnados. El Ejecutivo local alega que los actos reclamados han cesado sus efectos toda vez que los recursos que se reclaman correspondían al ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis el cual obviamente se encuentra concluido, por lo que no es posible realizar actualmente la entrega de dichos recursos pues con ello se estaría vulnerando el principio de anualidad presupuestal, máxime cuando el Municipio no acreditó que tales recursos ya estuvieran comprometidos.

44. No asiste la razón al poder demandado, puesto que pierde de vista que el acto impugnado en la presente controversia es **una omisión total de entrega de los recursos pertenecientes al Municipio.**

45. En esa tesitura, tal y como quedó expuesto en el considerando relativo a la oportunidad de la demanda, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera consistente que los efectos de las omisiones se actualizan de momento a momento y persisten en el tiempo hasta que dicha omisión desaparezca, es decir, hasta que se entreguen los recursos reclamados.

46. En consecuencia, si el Municipio actor afirma que a la fecha las cantidades correspondientes al Fondo de Infraestructura Social Municipal atinentes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis no han sido entregadas, debe entonces estimarse que dicha omisión sigue surtiendo sus efectos hasta el día de hoy y seguirán hasta en tanto no se entreguen, cuestión que precisamente habrá de analizarse en el fondo de la presente controversia, de ahí que no sea posible estimar que en el caso han cesado los efectos del acto impugnado.

47. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es determinar si el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos reclamados por el Municipio actor.

48. Para analizar esta cuestión 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.¹⁵

49. En efecto, 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.

50. 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, 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."¹⁶

51. 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

¹⁵ 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.

¹⁶ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213 con número de registro digital: 163468.



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.¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹

¹⁷ 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, con número de registro digital: 192331 y quinientos catorce, respectivamente, con número de registro digital: 192330.

¹⁸ 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514 con número de registro digital 192327.

¹⁹ El 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.



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,²⁰ 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.²¹

Del asunto anterior derivó la jurisprudencia 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."

²⁰ 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.

²¹ 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.



52. La Ley de Coordinación Fiscal²² en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:²³

a) La Federación deberá entregar las participaciones que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

²² El objeto de la referida ley se establece en el artículo 1o., de texto:

"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."

²³ Artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal:

"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 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."



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 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.²⁴

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.²⁵

53. 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.

²⁴ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

²⁵ De igual manera este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.



54. 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 y por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquel en que 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.

55. 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.

56. 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.

57. Ahora bien, en el caso el Municipio actor reclama la omisión de entrega por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz de los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad total de **\$341,712.00** (trescientos cuarenta y un mil setecientos doce pesos 00/100, M.N.).

58. Con relación a este fondo, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con los diversos 33 y 35, que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden, conforme al calendario de enteros en que la Federación 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.²⁶

²⁶ "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,



59. Ahora bien, entre las constancias exhibidas por el Poder Ejecutivo demandado destaca el oficio TES-VER/4003/2019,²⁷ en el que la Tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló que ya se habían entregado los siguientes montos al Municipio actor:

En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones

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."

²⁷ Foja 253 de este expediente.



efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas, contenida en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo Infraestructura pago No.: 1 mes enero/2016	\$113,904.00	02-feb-16
Fondo Infraestructura pago No.: 2 mes febrero/2016	\$113,904.00	03-mar-16
Fondo infraestructura pago No.: 3 mes marzo/2016	\$113,904.00	29-abr-16
Fondo infraestructura pago No.: 4 mes abril/2016	\$113,904.00	08-jun-16
Fondo infraestructura pago No.: 5 mes mayo/2016	\$113,904.00	30-jun-16
Fondo infraestructura pago No.: 6 mes junio/2016	\$113,904.00	01-jul-16
Fondo infraestructura pago No.: 7 mes julio/2016	\$113,904.00	31-ago-16

60. En ese mismo oficio, la tesorera informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis **estaban pendientes de pago**:

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:

Concepto	Fecha	Monto
Fondo infraestructura pago No.: 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$113,904.00
Fondo infraestructura pago No.: 9 mes sept /2016	26-sep-16	\$113,904.00
Fondo infraestructura pago No.: 10 mes oct/2016	27-oct-16	\$113,908.00



61. Derivado de lo anterior, esta Primera Sala concluye que en el caso se actualiza una omisión absoluta por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz de ministrar al Municipio promovente los recursos correspondientes al FISMDF, relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

62. Es de advertir que la suma de las cantidades adeudadas reconocidas por el demandado oficio TES-VER/4003/2019 dan como resultado el monto total de **\$341,716.00** (trescientos cuarenta y un mil setecientos dieciséis pesos 00/100, monda nacional), la cual es prácticamente coincidente con la reclamada por el Municipio actor, existiendo una variación mínima de cuatro pesos.

63. En ese sentido debe advertirse que de conformidad con el punto octavo 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*",²⁸ el monto anual que le correspondía al Municipio actor por concepto de FISMDF para el ejercicio de dos mil dieciséis, era de \$1'139,044.00 (un millón ciento treinta y nueve mil cuarenta y cuatro pesos, 00/100 M.N.), mientras que en el punto décimo de dicho acuerdo se estipuló que estos recursos se ministrarían mensualmente en los primeros diez meses del año.²⁹

64. Así, es de advertir que la cantidad que resulta de dividir el monto total anual que le correspondía al Municipio actor entre los diez meses que corresponden a la distribución, da un total de \$113,904.40 (ciento trece mil novecientos cuatro pesos 40/100, M.N.), la cual es coincidente con el adeudo mensual reconocido por el demandado en el oficio TES-VER/4003/2019.

²⁸ Publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

²⁹ "**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 ..."



65. Por tanto, se aprecia que la variación de cuatro pesos entre el monto reclamado y el monto de adeudo reconocido se deriva del redondeo de las cantidades mensuales que en meses previos se entregaron al Municipio actor por concepto de FISMDF. Así, lo conducente en el caso es condenar al Ejecutivo del Estado de Veracruz a entregar los recursos del FISMDF por el monto reconocido en el Oficio TES-VER/4003/2019, pues así se completa la cantidad anual que le correspondía al Municipio actor en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis por el fondo aludido.

66. Ahora bien, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses correspondientes.

67. En ese sentido, en el punto décimo del referido acuerdo de distribución de los recursos del FISMDF para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, se estableció el siguiente calendario para la ministración por parte del Estado de Veracruz a sus Municipios:

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	30	4 de noviembre

68. En consecuencia, si en el presente asunto quedó acreditado que el Ejecutivo del Estado de Veracruz omitió entregar las cantidades que les corresponden al Municipio por concepto de FISMDF por los meses de agosto, septiembre y



octubre de dos mil dieciséis, lo procedente es también condenar a dicho poder al pago de los intereses que se hubiesen generado como consecuencia de tal omisión.

69. En atención a las consideraciones anteriores, resulta fundada la presente controversia constitucional, por lo que esta Primera Sala declara la **invalidez** de la omisión impugnada y condena al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de la cantidad de **\$341,716.00** (trescientos cuarenta y un mil setecientos dieciséis 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 la fecha de su liquidación, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, en términos del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.³⁰

70. OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,³¹ esta Primera Sala debe determinar los efectos de la presente sentencia.

71. En ese sentido, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, realizar el pago al Municipio de Landero y Coss de la cantidad de **\$341, 716.00** (trescientos cuarenta y un mil setecientos dieciséis pesos

³⁰ "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."

³¹ **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."



00/100, M.N.), la cual corresponde a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre, del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

72. En el mismo plazo, el demandado deberá pagar los intereses generados por la falta de entrega aludida desde el día siguiente a la fecha en que tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes según el calendario de pagos 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 2016*"; hasta la fecha en que efectivamente se paguen, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

73. En caso de que los recursos estatales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida previamente.

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 Veracruz de Ignacio de la Llave en los términos del considerando séptimo de la presente sentencia.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo demandado deberá actuar conforme a los efectos precisados en el considerando octavo de la presente ejecutoria.

Notifíquese; por oficio, a las partes 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 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 emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE CHICONTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE CHICONTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE CHICONTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE CHICONTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE CHICONTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE CHICONTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

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 EX-



TEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE CHICONTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. 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 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, AL MUNICIPIO DE CHICONTEPEC 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 PROVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE CHICONTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 140/2019. MUNICIPIO DE CHICONTEPEC, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA



LLAVE. 6 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

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 noviembre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veinte de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Ángela Pérez Vázquez**, en su carácter de síndica del Ayuntamiento del **Chicontepec**, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de quien reclamó lo siguiente:¹

"**Acto reclamado:** La omisión absoluta de pago, consistente en el acto negativo de la autoridad demandada, de entregar los pagos que le corresponden al Municipio actor, por lo conceptos siguientes:

"a) Omisión de pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de **\$23'378,775.00 (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de 2016**, como a continuación se detallan:

"**Agosto** \$7'792,926.00

"**Septiembre** \$7'792,926.00

¹ Fojas 1 a 9 de este expediente.



"Octubre \$7'792,923.00

"Total **\$23'378,775.00**

"b) Asimismo, la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF antes señalado, pago de intereses que deberán hacerse a mi representada, hasta que se haga el pago total de dicha participación."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del asunto narrados en la demanda, son los siguientes:

- El dos de enero de mil novecientos sesenta 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 el veintiocho de diciembre de ese año, por lo que a partir de la entrada en vigor del convenio se desincorporó de la esfera competencial del Congreso Local la atribución de crear contribuciones que recayeran sobre hechos imponibles gravados por leyes federales, en tanto la Federación se obligó a entregar al Estado de Veracruz y a sus Municipios las participaciones que les correspondiesen, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y el presupuesto de egresos de la Federación, correspondiendo a la Legislatura Local establecer su distribución entre los Municipios en una normatividad general.

- Como consecuencia de lo anterior, el Municipio actor tiene derecho a recibir las participaciones que la Federación envía por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en el que sean recibidos por la entidad federativa y el retraso en su entrega da lugar al pago de intereses, de conformidad con los artículos 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Aunque el Gobierno de Veracruz recibió oportunamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las aportaciones federales, incurrió sin justificación alguna en la omisión absoluta de entregarlas al Municipio actor, sin que a la fecha haya regularizado su entrega, en específico, las relativas 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) para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, con lo cual impide al Mu-



nicipio actor acceder al ingreso al que tiene derecho y, por tanto, lo imposibilita para atender sus funciones constitucionalmente encomendadas.

- El Municipio actor ha realizado llamados y requerimientos con el propósito de que el Gobierno del Estado pague las cantidades correspondientes al FIS-MDF, por la cantidad de **\$23'378,775.00** (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Se esgrimieron, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

- La autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales viola el principio de integridad de los recursos municipales, aunado a que no existe justificación para que éstos no se entreguen en forma completa, transgrediéndose así también la libertad de administración hacendaria prevista en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

- No existe por parte del Municipio actor alguna manifestación de voluntad para que las autoridades estatales omitan la entrega de recursos, ni algún convenio con el demandado a fin de comprometer los montos correspondientes. De ahí que, al no recibir los recursos demandados, se transgrede, en perjuicio del Municipio actor, el principio de autonomía financiera.

- La entrega extemporánea de los recursos genera el pago de intereses.

- De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, la intervención de la autoridad demandada respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden a los Municipios es de mediación, control y supervisión de su manejo, pero no de disposición, suspensión o retención.

- El Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos de aportaciones del Ramo 33, por lo que la omisión de entregarlos de manera puntual transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales y violenta el Sistema Federal de Coordinación Fiscal, así como el diverso principio de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, referente a que éstos tendrán asegurados los recursos necesarios para atender sus necesidades y responsabilidades públicas.



• La controversia constitucional resulta oportuna, de conformidad con 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."

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los preceptos que la parte actora estima violados son los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia y admisión de la demanda.** Por acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la controversia constitucional con el número de expediente 140/2019 y ordenó turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.²

6. Mediante proveído de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y ordenó su emplazamiento, así como dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.³

7. SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Mediante escrito presentado el tres de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, dio contestación a la demanda.⁴

8. En esencia, el demandado alegó que la controversia constitucional resultaba extemporánea, actualizándose así la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia. Esto debido a que la demanda debió presentarse dentro del plazo de treinta días siguientes a aquel en el que el actor tuvo conocimiento del acto combatido, esto es, a par-

² Ibidem, foja 85.

³ Ibidem, fojas 186 a 188.

⁴ Ibidem, fojas 243 a 263.



tir del día siguiente a aquel en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal para realizar la entrega de los recursos al Municipio actor, aunado a que éste siempre tuvo pleno conocimiento de la calendarización de la entrega de las ministraciones.

9. Además, precisó que no se podía aplicar el criterio referente a que, tratándose de omisiones, la oportunidad para la promoción de la demanda se actualiza de momento a momento, pues la omisión combatida derivó de un acto positivo consistente en la recepción por parte del Ejecutivo del Estado de los recursos reclamados.

10. Respecto a los conceptos de invalidez, el demandado no hizo pronunciamiento alguno, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia antes referida.

11. SÉPTIMO.—**Pedimentos del consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal y de la Fiscalía General de la República.** Mediante escrito presentado el doce de abril de dos mil diecinueve, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal desahogó el pedimento, en esencia, refiriendo que carecía de facultades para intervenir en la controversia constitucional.⁵ Por su parte, el fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

12. OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el uno de agosto de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, 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 documentales ofrecidas durante la instrucción, se tuvieron por formulados los alegatos hechos valer por el Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.⁶

13. NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente, mediante proveído de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocara

⁵ Ibidem, fojas 235 a 239.

⁶ Ibidem, foja 294.



al conocimiento del asunto, por lo que ordenó enviar los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁷

CONSIDERANDO:

14. 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, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Poder Ejecutivo de dicha entidad, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

15. 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.

16. En el apartado denominado "acto reclamado" el Municipio actor señaló como tal la omisión de pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de **\$23'378,775** (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado de la transferencia de dichos recursos.

17. En esa tesitura, esta Primera Sala advierte que lo efectivamente impugnado es la omisión total del Ejecutivo del Estado de ministrar los recursos eco-

⁷ Ibidem, foja 297.



nómicos correspondientes al Municipio accionante por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), por la cantidad de **\$23'378,775.00** (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.⁸

18. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

19. Al respecto, es de destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en torno al criterio de tener 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, ha sostenido que configura una omisión la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, ha precisado que 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.⁹

20. 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: **a)** conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; **b)** se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; y, **c)** el actor se ostente sabedor de los mismos.¹⁰ Por el contrario, cuando lo que se

⁸ Sirve de fundamento a lo anterior la jurisprudencia P./J. 98/2009 emitida por el Tribunal Pleno, 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 2019, página 1536, con número de registro digital: 166985».

⁹ Dichos parámetros han sido desarrollados tras la resolución, entre otras, de las controversias constitucionales 5/2004, 20/2005, 98/2011, 37/2012, 67/2014, 78/2014, 73/2015 y 118/2014.

¹⁰ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:



impugna son omisiones, este Alto Tribunal ha establecido que la oportunidad se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

21. En el caso en análisis, el Municipio actor impugna un acto omisivo por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz, consistente en la falta de entrega de la cantidad de **\$23'378,775.00** (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), perteneciente a aportaciones federales, específicamente, al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

22. En esa tesitura, se estima que el acto impugnado constituye una omisión total, puesto que lo reclamado por el Municipio actor es la falta de entrega absoluta de la cantidad referida. Por tanto, si la oportunidad para impugnar las omisiones absolutas se actualiza de momento a momento, resulta que la presente controversia constitucional fue presentada en tiempo.

23. Lo anterior máxime cuando en el caso de aportaciones y participaciones federales su entrega se prevé directamente en la Constitución Federal de manera anual; esto de manera sucesiva en los ejercicios fiscales.¹¹

24. Por estas razones, debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo, en cuanto alega que la demanda resulta extempo-

"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."

¹¹ "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:

"...

"IV. 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:

"...

"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."



ránea, toda vez que el Municipio actor tuvo conocimiento de la retención o falta de pago desde la fecha límite en la que le debieron ser entregados los recursos, constituyendo lo impugnado un acto positivo.

25. En ese sentido, debe precisarse que el solo vencimiento de la fecha en la que el Estado debió entregar las cantidades al Municipio, no torna en un acto positivo la falta de entrega de dichos recursos, pues la conducta que se reclama sigue siendo la misma, la omisión absoluta de ministrarlos; de ahí que se actualice el supuesto de oportunidad definido en los párrafos anteriores.

26. 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 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."

27. 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."

28. 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 que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que la promueva, la cual deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

29. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **Ángela Pérez Vázquez**, en su carácter de síndica del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Chicontepepec, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien demostró tener tal carácter mediante la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección, expedida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz el ocho de junio de dos mil diecisiete.¹²

30. Cabe señalar que dicho funcionario cuenta con facultades suficientes para representar al Municipio actor de conformidad con el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, tal como se advierte de dicho precepto normativo:

"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;

¹² Foja 10 del expediente.



"II. Representar legalmente al Ayuntamiento;

"III. a XIV."

31. En ese sentido, se concluye que la persona que suscribe la demanda se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

32. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** La autoridad a la que se le reconoció el carácter de demandada fue al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

33. En el caso, compareció en representación del Poder Ejecutivo demandado **Eric Patrocinio Cisneros Burgos**, en su calidad de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acreditó tal carácter con la copia certificada del nombramiento expedido por el gobernador del Estado, el uno de diciembre de dos mil dieciocho.¹³

34. Sobre el particular, deben tenerse presentes los artículos 48, fracciones XVIII y XXIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 8, fracción X, 9, fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el Acuerdo Delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, cuyo contenido es el siguiente:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

¹³ Ibidem, foja 263.



"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal;

"...

"XXIII. Las demás que la Constitución Federal, esta Constitución, las leyes federales y las del Estado le otorguen."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

"Capítulo II

"De la administración pública centralizada

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno ..."

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



Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

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

Acuerdo delegatorio

"Primero. Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter."

"Segundo. El presente acuerdo delegatorio se expide sin perjuicio de que el titular del Ejecutivo ejerza por sí mismo las facultades que le otorga la normatividad vigente de la materia."

35. De lo transcrito se advierte que el Poder Ejecutivo Local tiene la atribución de designar a su representante tratándose de controversias constituciona-



les, pero, además, que el titular de la Secretaría de Gobierno está facultado para representar al gobernador del Estado ante cualquier instancia jurisdiccional, aunado a que el propio Ejecutivo Local expresamente autorizó al secretario de Gobierno para representarlo en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.

36. De acuerdo con lo expuesto, es de concluirse que el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

37. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Además de la causal de improcedencia relacionada con la extemporaneidad de la demanda, misma que quedó debidamente abordada en el capítulo relativo a la oportunidad, el Ejecutivo del Estado hace valer dos causales más relacionadas con la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución de la controversia y la cesación de los actos reclamados.

38. Con relación a la falta de agotamiento de la vía legal, el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia establece que la controversia constitucional será improcedente cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.¹⁴

39. Sin embargo, este Alto Tribunal ha establecido que dicha improcedencia no se actualiza cuando lo que se alegue en la controversia sea la violación directa a la Constitución General, pues en dicho supuesto no es necesario que el afectado agote previamente el referido recurso, ya que ante la trascendencia de la violación reclamada, es posible acudir directamente al medio de regularidad constitucional.¹⁵

¹⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

¹⁵ Novena Época. Registro digital: 177329. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 116/2005, página 893.



40. En consecuencia, en el presente asunto debe declararse **infundada** la referida causal hecha valer por el Ejecutivo Local, pues precisamente lo que el Municipio actor sostiene es que los actos impugnados generaron una violación directa a la Constitución General, específicamente, al artículo 115, fracción IV, pues la retención indebida de los recursos federales vulneró los principios de integridad de los recursos y libre hacienda municipal.

41. Lo mismo debe decirse respecto de la supuesta cesación de efectos de los actos impugnados. El Ejecutivo Local alega que los actos reclamados han cesado sus efectos, toda vez que los recursos que se reclaman correspondían al ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, el cual, obviamente, se encuentra concluido, por lo que no es posible realizar actualmente la entrega de dichos recursos, pues con ello se estaría vulnerando el principio de anualidad presupuestal, máxime cuando el Municipio no acreditó que tales recursos ya estuvieran comprometidos.

42. Debe decirse que no asiste la razón al poder demandado, puesto que pierde de vista que el acto impugnado en la presente controversia es **una omisión total de entrega de los recursos pertenecientes al Municipio**.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE).—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 que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad 'garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella'; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental."



43. En esa tesitura, tal y como quedó expuesto en el considerando relativo a la oportunidad de la demanda, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera consistente que los efectos de las omisiones se actualizan de momento a momento y persisten en el tiempo hasta que dicha omisión desaparezca, es decir, hasta que se entreguen los recursos reclamados.

44. En consecuencia, si el Municipio actor afirma que, a la fecha, las cantidades correspondientes al Fondo de Infraestructura Social Municipal atinentes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis no han sido entregadas, debe entonces estimarse que dicha omisión sigue surtiendo sus efectos hasta el día de hoy y seguirán hasta en tanto no se entreguen, cuestión que precisamente habrá de analizarse en el fondo de la presente controversia; de ahí que no sea posible estimar que, en el caso, han cesado los efectos del acto impugnado.

45. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es determinar si el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ha incurrido en la omisión de entrega de los recursos económicos reclamados por el Municipio actor.

46. Para analizar esta cuestión 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.¹⁶

47. En efecto, 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 conteni-

¹⁶ 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.



do 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.

48. 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 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁷ 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."

49. 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.¹⁸

¹⁷ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

¹⁸ 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



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.¹⁹

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.²⁰

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, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.

¹⁹ 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

²⁰ El 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



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,²¹ 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 debitoria está obligado a pagar intereses.²²

50. La Ley de Coordinación Fiscal,²³ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales,²⁴ establece lo siguiente:

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 de 2005, página 814, con número de registro digital: 179065»

²¹ 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.

²² 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.

²³ El objeto de la referida ley se establece en el artículo 1o., de texto:

"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."

²⁴ 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



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.

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.

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 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."



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.²⁵

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.²⁶

51. 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.

52. 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,

²⁵ Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

²⁶ De igual manera, este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.



sin condicionamiento alguno y por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquel en que 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.

53. 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.

54. 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.

55. Ahora bien, en el caso, el Municipio actor reclama la omisión de entrega por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz de los recursos correspondientes a aportaciones federales, específicamente al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad total de **\$23'378,775.00**, (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100, moneda nacional).

56. Con relación al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con los diversos 33 y 35,²⁷ que los Estados deberán entregar a sus res-

²⁷ "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



pectivos Municipios los recursos que les corresponden, conforme al calendario de enteros en que la Federación 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.

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."



57. Ahora bien, entre las constancias exhibidas por el Poder Ejecutivo demandado destaca el oficio TES-VER/2318/2019,²⁸ en el que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló que ya se habían entregado los siguientes montos al Municipio actor:

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, contenida en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo Infraestructura pago No.:1 mes enero/2016	\$7'792,926.00	2-feb-16
Fondo Infraestructura pago No.:2 mes febrero/2016	\$7'792,926.00	3-mar-16
Fondo Infraestructura pago No.:3 mes marzo/2016	\$7'792,926.00	29-abr-16
Fondo Infraestructura pago No.:4 mes abril/2016	\$7'792,926.00	8-jun-16
Fondo Infraestructura pago No.:5 mes mayo/2016	\$7'792,926.00	30-jun-16
Fondo Infraestructura pago No.:6 mes junio/2016	\$7'792,926.00	1-jul-16
Fondo Infraestructura pago No.:7 mes julio/2016	\$7'792,926.00	31-ago-16

58. En ese mismo oficio, la tesorera informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis (que fueron los reclamados en la demanda), **estaban pendientes de pago**:

De lo anterior, se advierte en el SIAFEV, registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, que a continuación se detallan:

²⁸ Foja 264 de este expediente.



Concepto	Fecha	Monto
Fondo Infraestructura pago No.: 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$7'792,926.00
Fondo Infraestructura pago No.: 10 mes octubre/2016	27-oct-16	\$7'792,923.00
Fondo Infraestructura pago No.: 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$7'792,926.00

59. Derivado de lo anterior, esta Primera Sala concluye que, en el caso, se actualiza una omisión absoluta por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz de ministrar al Municipio promovente los recursos correspondientes al FISMDF, relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

60. Es de advertir que la suma de las cantidades adeudadas reconocidas por el demandado oficio TES-VER/2318/2019 dan como resultado el monto total de **\$23'378,775.00** (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), el cual es precisamente el que reclama el referido Municipio.

61. Este monto total, además, se corrobora porque las cantidades relativas se encuentran reconocidas en los oficios emitidos por el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz en los que se informó al Municipio actor sobre a cuanto ascenderían los recursos que se le entregarían por concepto de FISMDF en los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, cuya copia certificada ofreció el Municipio actor.²⁹

62. Aunado a que, de conformidad con el punto octavo 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*",³⁰ el monto anual que le corresponde al Municipio actor por concep-

²⁹ *Ibidem*, fojas 89 a 91.

³⁰ Publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis



to de FISMDF es de \$77'929,257 (setenta y siete millones novecientos veintinueve mil doscientos cincuenta y siete pesos, 00/100 moneda nacional) y en el diverso punto décimo³¹ de dicho acuerdo se estipula que estos recursos se ministrarán mensualmente en los primeros diez meses del año.

63. Así, es de advertir que la cantidad que resulta de dividir el monto total anual que le corresponde al Municipio actor entre los diez meses que corresponden a la distribución da un total de \$7'792,925.70 (siete millones setecientos noventa y dos mil novecientos veinticinco pesos 70/100 moneda nacional), la cual es coincidente con el adeudo mensual reconocido por el demandado en el oficio TES-VER/2318/2019 y lo reclamado por el accionante.

64. Ahora bien, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses correspondientes.

65. En ese sentido, en el punto décimo del referido Acuerdo de Distribución de los Recursos del FISMDF para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, se estableció el siguiente calendario para la ministración por parte del Estado de Veracruz a sus Municipios:

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo

³¹ "Décimo. La entrega de los recursos del 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 ..."



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	30	4 de noviembre

66. En consecuencia, si en el presente asunto quedó acreditado que el Ejecutivo del Estado de Veracruz omitió entregar las cantidades que les corresponden al Municipio por concepto de FISM-DF por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, lo procedente es también condenar a dicho poder al pago de los intereses que se hubiesen generado como consecuencia de dicha omisión.

67. En atención a las consideraciones anteriores, resulta fundada la presente controversia constitucional, por lo que esta Primera Sala declara la **invalidéz** de la omisión impugnada y condena al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de la cantidad de **\$23'378,775.00**, (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), así como los intereses generados desde la fecha en que la autoridad demandada tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes hasta la fecha de su liquidación, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, en términos del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.³²

³² "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



68. OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,³³ esta Primera Sala debe determinar los efectos de la presente sentencia.

69. En ese sentido, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, realizar el pago al Municipio de Chicontepec, de la cantidad de **\$23'378,775.00**, (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), la cual corresponde a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

70. En el mismo plazo, el demandado deberá pagar los intereses generados por la falta de entrega aludida desde el día siguiente a la fecha en que tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes según el calendario de pagos 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 2016*"; hasta la fecha en que efectivamente se paguen, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. ..."

³³ **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 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 actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."



71. En caso de que los recursos estatales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda inóculume la condena del pago de intereses referida previamente.

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 Veracruz de Ignacio de la Llave consistente en la omisión de pago al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis por un total de **\$23'378,775.00**, (veintitrés millones trescientos setenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), en los términos del considerando séptimo de la presente sentencia y para los efectos precisados en el apartado octavo de la misma.

Notifíquese; por oficio, a las partes 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 los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), en contra del manifestado por el Ministro Luis María Aguilar Morales. El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.

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, con número de registro digital: 183581.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 DETREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), AL MUNICIPIO DE CHALMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), AL MUNICIPIO DE CHALMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PROVENIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), AL MUNICIPIO DE CHALMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AL MUNICIPIO DE CHALMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AL MUNICIPIO DE CHALMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AL MUNICIPIO DE CHALMA 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 LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AL MUNICIPIO DE CHALMA 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 DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AL MUNICIPIO DE CHALMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 127/2019. MUNICIPIO DE CHALMA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE OCTUBRE 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. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **nueve de octubre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el doce de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rosendo Sánchez Flores**, en su carácter de síndico del Ayuntamiento del Chalma,



Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en los términos que enseguida se transcriben:¹

"Órgano demandado:

"a) Secretaria de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ...

"b) Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave ...

"Acto reclamado:

"a) Las entregas retrasadas por parte del demandado de las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Infraestructura Social Municipal de los meses de agosto, septiembre y octubre del año 2016 que le corresponden al Municipio actor y que hasta la fecha de presentación de la demanda se siguen adeudando.

"b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las aportaciones 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 aportaciones federales.

"c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las aportaciones federales comprendidas de los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal vigente en el 2016 y 10 de la Ley Número 251 del Estado de Veracruz, es decir el pago de intereses correspondientes por los meses de atraso hasta su total liquidación."

¹ Fojas 1 a 16 de este expediente.



2. SEGUNDO.—Antecedentes. Los antecedentes del asunto narrados en la demanda, son los siguientes:

- El dos de enero de mil novecientos sesenta 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 el veintiocho de diciembre de ese año, por lo que a partir de la entrada en vigor del convenio se desincorporó de la esfera competencial del Congreso Local la atribución de crear contribuciones que recayeran sobre hechos imponibles gravados por leyes federales, en tanto la Federación se obligó a entregar al Estado de Veracruz y a sus Municipios las participaciones que les correspondiesen, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y el presupuesto de egresos de la Federación, correspondiendo a la Legislatura Local establecer su distribución entre los Municipios en una normatividad general.

- Como consecuencia de lo anterior, el Municipio actor tiene derecho a recibir las participaciones que la Federación envía por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en el que sean recibidos por la entidad federativa por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el retraso en su entrega da lugar al pago de intereses de conformidad con los artículos 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Aunque el Gobierno de Veracruz recibió oportunamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las aportaciones federales, incurrió, sin justificación alguna en la omisión absoluta de entregarlas al Municipio actor, sin que a la fecha haya regularizado su entrega, en específico la de las relativas 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) para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, con lo cual impide al Municipio actor acceder al ingreso al que tiene derecho y, por tanto, lo imposibilita para atender sus funciones constitucionalmente encomendadas.

- Hasta la fecha se ha retenido al Municipio actor la cantidad de **\$4'358,324.00**, por concepto de FISMDF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.



3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. Se esgrimieron, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

- La autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales viola el principio de integridad de los recursos municipales, aunado a que no existe justificación para que éstos no se entreguen en forma completa, transgrediéndose así también la libertad de administración hacendaria prevista en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

- La entrega extemporánea de los recursos genera el pago de intereses.

- De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, la intervención de la autoridad demandada respecto de los fondos de participaciones que, por ley corresponden a los Municipios es de mediación, control y supervisión de su manejo, pero no de disposición, suspensión o retención.

- El Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos de aportaciones del Ramo 33, por lo que la omisión de entregarlos de manera puntual transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales, además del sistema federal de coordinación fiscal.

4. CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los preceptos que la parte actora estima violados son los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—Trámite de la controversia y admisión de la demanda. Por acuerdo de doce de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la controversia constitucional con el número de expediente 127/2019 y ordenó turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.²

6. Mediante proveído de uno de abril de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado únicamente

² Ibídem, foja 84.



al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ordenó su emplazamiento, así como dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.³

7. SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Mediante escrito depositado el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Correos de México, el cual fue recibido el seis de junio siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, dio contestación a la demanda.⁴

8. En esencia, el demandado alegó que la controversia constitucional resultaba extemporánea, actualizándose así la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia. Esto debido a que la demanda debió presentarse dentro del plazo de treinta días siguientes a aquel en el que el actor tuvo conocimiento del acto combatido, esto es, a partir del día siguiente a aquel en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal para realizar la entrega de los recursos al Municipio actor, aunado a que éste siempre tuvo pleno conocimiento de la calendarización de la entrega de las ministraciones.

9. Precisó que no se podía aplicar el criterio referente a que tratándose de omisiones, la oportunidad para la promoción de la demanda se actualiza de momento a momento, pues la omisión combatida derivó de un acto positivo consistente en la recepción por parte del Ejecutivo del Estado de los recursos reclamados.

10. Además sostuvo que la controversia constitucional resultaba improcedente, toda vez que el Municipio accionante no había agotado la vía legalmente prevista para resolver en primer término aquellos incumplimientos derivados de la Ley de Coordinación Fiscal, sin que se actualice el supuesto de excepción consistente en la transgresión directa de la Constitución o la invasión de esferas competenciales del Municipio.

³ *Ibidem*, fojas 85 a 87.

⁴ *Ibidem*, fojas 130 a 149.



11. Por otro lado, afirmó que también se actualizaba la improcedencia del presente procedimiento, toda vez que los actos reclamados habían dejado de surtir sus efectos, puesto que los recursos reclamados correspondían al ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, el cual evidentemente ya había concluido, sin que el Municipio actor hubiere acreditado que los recursos provenientes de las aportaciones federales reclamadas ya hubieran sido comprometidos a fin de que tengan una ultra-actividad para los ejercicios fiscales subsecuentes, por lo que, de ordenarse el pago de estos recursos en favor del Municipio, se contraería el principio de anualidad presupuestal.

12. Respecto a los conceptos de invalidez, el demandado no hizo pronunciamiento alguno, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia antes referida; sin embargo, precisó que de existir algún derecho en favor del promovente, éste recaería únicamente respecto de las cantidades que no le hubieran sido entregadas o transferidas, lo cual demostró con las documentales que anexó a su escrito de contestación.

13. SÉPTIMO.—**Vista a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.** Por acuerdo de siete de junio de dos mil diecinueve, la Ministra instructora tuvo por recibida la contestación de la demanda y con ella, ordenó dar vista al Municipio actor, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.⁵

14. OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el ocho de agosto de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, 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 durante la instrucción, y ante la ausencia de alegatos, se puso el expediente en estado de resolución.⁶

15. NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente, mediante proveído de dieciocho de septiembre de dos mil

⁵ *Ibidem*, fojas 162 y 163.

⁶ *Ibidem*, foja 170.



diecinueve, el Ministro presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto, por lo que ordenó enviar los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁷

CONSIDERANDO:

16. 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, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio del Estado Veracruz de Ignacio de la Llave y el Poder Ejecutivo de dicha entidad, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

17. 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.

18. En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, el Municipio actor señaló como tales la omisión de pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de **\$4'358,324.00** correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado de la transferencia de dichos recursos.

19. En esa tesitura esta Primera Sala advierte que lo efectivamente impugnado por el Municipio promovente, es la **omisión total** en la que incurrió el

⁷ Ibidem, foja 175.



Ejecutivo del Estado al abstenerse de ministrar dichos recursos económicos, así como el pago de los intereses generados como consecuencia de dicha omisión.⁸

20. 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. 43/2003⁹ tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día.

21. Al respecto, es de destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en torno al criterio de tener 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, ha sostenido que configura una omisión la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, ha precisado que en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u

⁸ Sirve de fundamento a lo anterior la jurisprudencia P. /J. 98/2009 emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA 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 *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2019, página 1536, con número de registro digital: 1669857»

⁹ 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, «con número de registro digital: 183581», 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.



omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.¹⁰

22. 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 a aquel en que: a) conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) el actor se ostente sabedor de los mismos.¹¹ Por su parte, se reitera que la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

23. En el caso en análisis el Municipio actor impugna un acto omisivo por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz consistente en la falta de entrega de la cantidad de **\$4'358,324.00** perteneciente a aportaciones federales, específicamente al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

24. En esa tesitura se estima que el acto impugnado constituye una omisión total puesto que lo reclamado por el Municipio actor es la falta de entrega absoluta de la cantidad referida. Por tanto, si la oportunidad para impugnar las omisiones absolutas se actualiza de momento a momento, resulta que la presente controversia constitucional fue presentada en tiempo.

25. Lo anterior máxime cuando en el caso de aportaciones y participaciones federales su entrega se prevé directamente en la Constitución Federal de manera anual, esto de manera sucesiva en los ejercicios fiscales.¹²

¹⁰ Dichos parámetros han sido desarrollados tras la resolución, entre otras, de las controversias constitucionales 5/2004, 20/2005, 98/2011, 37/2012, 67/2014, 78/2014, 73/2015 y 118/2014.

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."

¹² "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:



26. Por estas razones, debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo en cuanto alega que la demanda resulta extemporánea toda vez que el Municipio actor tuvo conocimiento de la retención o falta de pago desde la fecha límite en la que le debieron ser entregados los recursos, constituyendo lo impugnado un acto positivo.

27. En ese sentido debe precisarse que el solo vencimiento de la fecha en la que el Estado debió entregar las cantidades al Municipio, no torna en un acto positivo la falta de entrega de dichos recursos, pues la conducta que se reclama sigue siendo la misma, la omisión absoluta de ministrarlos, de ahí que se actualice el supuesto de oportunidad definido en los párrafos anteriores.

28. 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 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."

29. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"...

"IV. 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:

"...

"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."



"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."

30. 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 que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la cual deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

31. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **Rosendo Sánchez Flores**, en su carácter de síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Chalma, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien demostró tener tal carácter mediante la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección expedida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz el siete de junio de dos mil diecisiete.¹³

32. Cabe señalar que dicho funcionario cuenta con facultades suficientes para representar al Municipio actor de conformidad con el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, tal como se advierte de dicho precepto normativo:

¹³ Foja 18 el expediente.



"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."

33. En ese sentido, se concluye que quien suscribe la demanda se encuentra legitimado para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

34. QUINTO.—Legitimación pasiva. La autoridad a la que se le reconoció el carácter de demandada fue al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

35. En el caso, compareció en su representación **Eric Patrocinio Cisneros Burgos**, en su calidad de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acreditó tal carácter con la copia certificada del nombramiento expedido por el gobernador del Estado, el uno de diciembre de dos mil dieciocho.¹⁴

36. Sobre el particular, deben tenerse presentes los artículos 48, fracciones XVIII y XXIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 8, fracción X, 9, fracción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como al acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de

¹⁴ *Ibidem*, foja 172.



Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, cuyo contenido es el siguiente:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"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;

"...

"XXIII. Las demás que la Constitución Federal, esta Constitución, las leyes federales y las del Estado le otorguen."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

"Capítulo II

"De la administración pública centralizada

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:



"I. Secretaría de Gobierno."

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

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

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

Acuerdo delegatorio

"Primero. Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y



acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter."

"Segundo. El presente acuerdo delegatorio se expide sin perjuicio de que el titular del Ejecutivo ejerza por sí mismo las facultades que le otorga la normatividad vigente de la materia."

37. De lo transcrito se advierte que el Poder Ejecutivo Local tiene la atribución de designar a su representante tratándose de controversias constitucionales, pero además que el titular de la Secretaría de Gobierno está facultado para representar al gobernador del Estado ante cualquier instancia jurisdiccional, aunado a que el propio Ejecutivo Local lo autorizó para representarlo en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

38. En consecuencia, es de concluirse que el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

39. SEXTO.—Causas de improcedencia. Además de la causal de improcedencia relacionada con la extemporaneidad de la demanda, misma que quedó debidamente abordada en el capítulo relativo a la oportunidad, el Ejecutivo del Estado hace valer dos causales más relacionadas con la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución de la controversia y la cesación de los actos reclamados.

40. En relación con la falta de agotamiento de la vía legal, el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia establece que la controversia constitucional será improcedente cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.¹⁵

41. Sin embargo, este Alto Tribunal ha establecido que dicha improcedencia no se actualiza cuando lo que se alegue en la controversia sea la violación

¹⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



directa a la Constitución General, pues en dicho supuesto no es necesario que el afectado agote previamente el referido recurso, ya que ante la trascendencia de la violación reclamada, es posible acudir directamente al medio de regularidad constitucional.¹⁶

42. En consecuencia, en el presente asunto debe declararse **infundada** la referida causal hecha valer por el Ejecutivo Local, pues precisamente lo que el Municipio actor sostiene es que los actos impugnados generaron una violación directa a la Constitución General, específicamente al artículo 115, fracción IV, pues la retención indebida de los recursos federales, vulneró los principios de integridad de los recursos y libre hacienda municipal.

43. Lo mismo debe decirse respecto de la supuesta cesación de efectos de los actos impugnados. El Ejecutivo Local alega que los actos reclamados han cesado sus efectos toda vez que los recursos que se reclaman correspondían al ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis el cual obviamente se encuentra concluido, por lo que no es posible realizar actualmente la entrega de dichos recursos, pues con ello se estaría vulnerando el principio de anualidad presu-

¹⁶ Novena Época. Registro digital: 177329. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 116/2005, página 893.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE).— 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 que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad 'garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella'; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental."



puesta, máxime cuando el Municipio no acreditó que tales recursos ya estuvieran comprometidos.

44. Debe decirse que no asiste la razón al poder demandado, puesto que pierde de vista que el acto impugnado en la presente controversia es **una omisión total de entrega de los recursos pertenecientes al Municipio.**

45. En esa tesitura, tal y como quedó expuesto en el considerando relativo a la oportunidad de la demanda, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera consistente que los efectos de las omisiones se actualizan de momento a momento y persisten en el tiempo hasta que dicha omisión desaparezca; es decir, hasta que se entreguen los recursos reclamados.

46. En consecuencia, si el Municipio actor afirma que a la fecha, las cantidades correspondientes al Fondo de Infraestructura Municipal atinentes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis no han sido entregadas, debe entonces estimarse que dicha omisión sigue surtiendo sus efectos hasta el día de hoy y seguirán hasta en tanto no se entreguen, cuestión que precisamente habrá de analizarse en el fondo de la presente controversia, de ahí que no sea posible estimar que en el caso han cesado los efectos del acto impugnado.

47. SÉPTIMO.—Estudio de fondo. De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es determinar si el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos reclamados por el Municipio actor.

48. Para analizar esta cuestión 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.¹⁷

¹⁷ 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.



49. En efecto, 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.

50. 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 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁸ 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."

51. 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.¹⁹

¹⁸ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

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:



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.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.²¹

"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, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.

²⁰ 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514 «con número de registro digital: 192327».

²¹ El 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



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 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 debitoria está obligado a pagar intereses.²³

52. La Ley de Coordinación Fiscal²⁴ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales,²⁵ establece lo siguiente:

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 2015, página 814, con número de registro digital: 179065»

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 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.

²⁴ El objeto de la referida ley se establece en el artículo 1o., de texto:

"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."

²⁵ 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



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.

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.

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."



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.²⁶

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.²⁷

53. 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.

54. 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 y por conducto de los Estados dentro de los

²⁶ Este párrafo fue reformado el nueve de diciembre de dos mil trece y se alude a su redacción vigente.

²⁷ De igual manera este párrafo se reformó el nueve de diciembre de dos mil trece.



cinco días siguientes a aquel en que 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.

55. 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.

56. 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.

57. Ahora bien, en el caso, el Municipio actor reclama la omisión de entrega por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz de los recursos correspondientes a aportaciones federales, específicamente al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad total de **\$4'358,324.00**.

58. En relación con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con los diversos 33 y 35,²⁸ que los Estados deberán entregar

²⁸ **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.



a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden, conforme al calendario de enteros en que la Federación 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.

59. De las constancias exhibidas por el Poder Ejecutivo demandado destaca el oficio TES-VER/2227/2019,²⁹ en el que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló que ya se habían entregado los siguientes montos al Municipio actor:

"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."

²⁹ Foja 151 del expediente.



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:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo infraestructura pago No.: 1 mes de enero/2016	\$1'113,308.94	02-feb-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'113,308.94	03-mar-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'113,308.94	29-abr-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'113,308.94	08-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'113,308.94	30-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'113,308.94	01-jul-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'113,308.94	31-ago-16

60. En ese mismo oficio, la tesorera informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis (que fueron los reclamados en la demanda), **estaban pendientes de pago:**

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 de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	Fecha de pago	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$1'113,308.94
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$1'113,308.94
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$1'113,308.94

61. Derivado de lo anterior, esta Primera Sala concluye que en el caso se actualiza una omisión absoluta por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz



de ministrar al Municipio promovente los recursos correspondientes al FISDMF, relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

62. No se deja de advertir que en el referido oficio TES-VER/2227/2019, la tesorera refirió que la cantidad pendiente de pago por cada uno de los meses referidos era de \$1'113,308.94, mientras que el Municipio accionante refirió en su demanda que el total adeudado era de **\$4'358,324.00**, lo que dividido entre los tres meses da una cantidad de \$1'452,774.67 por cada mes de adeudo.

63. Al respecto, esta Primera Sala arriba a la convicción de que en el caso **las cantidades que efectivamente se adeudan son las que el Municipio actor refiere.**

64. Ello es así porque 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*"³⁰ se desprende que, al Municipio actor le correspondían, para dicho ejercicio fiscal, un total de \$14'527,749.00 (catorce millones quinientos veintisiete mil setecientos cuarenta y nueve pesos, 00/100 M.N.), los cuales debían ser ministrados en diez pagos.

65. En esa tesitura, al dividir el monto total que le corresponde al Municipio actor entre los diez pagos en los que se divide la distribución, resulta que la cantidad adeudada por cada mes es la de \$1'452,774.90 (un millón cuatrocientos cincuenta y dos mil setecientos setenta y cuatro pesos, 90/100, moneda nacional), la cual se ajusta a lo reclamado por el Municipio, pues si dicha cantidad se multiplica por tres, que son los meses adeudados (agosto, septiembre y octubre), resulta la cantidad de \$4'358,324.70 (cuatro millones trescientos cincuenta y ocho mil trescientos veinticuatro pesos 70/100 M.N.) que es justamente la que reclama el promovente en su escrito inicial.

66. De ahí que para efectos de la condena deberá estarse al monto reclamado por el Municipio actor.

³⁰ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.



67. Ahora bien, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses correspondientes.

68. En ese sentido, en el punto décimo del referido Acuerdo de Distribución de los Recursos del FISMDF para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, se estableció el siguiente calendario para la ministración por parte del Estado de Veracruz a sus Municipios:

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	30	4 de noviembre

69. En atención a las consideraciones anteriores, resulta fundada la presente controversia constitucional, por lo que esta Primera Sala declara la **invalidez** de la omisión impugnada y condena al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de la cantidad de **\$4'358,324.00** (cuatro millones trescientos cincuenta y ocho mil trescientos veinticuatro pesos, moneda nacional), así como al pago de los intereses generados desde la fecha en que la autoridad demandada tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes hasta la fecha de su liquidación, aplicando la tasa de recargos establecida



por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, en términos del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.³¹

70. OCTAVO.—Efectos. De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,³² esta Primera Sala debe determinar los efectos de la presente sentencia.

71. En ese sentido, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, realizar el pago al Municipio de Chalma, de la cantidad de **\$4'358,324.00** (cuatro millones trescientos cincuenta y ocho mil trescientos veinticuatro pesos, moneda nacional), la cual corresponde a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre, del ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

72. En el mismo plazo, el demandado deberá pagar los intereses generados por la falta de entrega aludida desde el día siguiente a la fecha en que tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes según el calendario de

³¹ "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."

³² **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."



pagos 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 2016"; hasta la fecha en que efectivamente se paguen, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

73. En caso de que los recursos estatales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida previamente.

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 Veracruz de Ignacio de la Llave consistente en la omisión de pago al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis por un total de **\$4'358,324.00** (cuatro millones trescientos cincuenta y ocho mil trescientos veinticuatro pesos, moneda nacional), en los términos del considerando séptimo de la presente sentencia y para los efectos precisados en el apartado octavo de la misma.

Notifíquese; por oficio, a las partes 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 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE PÁNUCO 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 RECLAMADO CON ANTERIORIDAD [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) POR EL MES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PROVENIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE



PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AL MUNICIPIO DE PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), AL MUNICIPIO DE PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDE-



RAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. 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 DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. 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 PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIV. 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AL MUNICIPIO DE PÁNUCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2019. MUNICIPIO DE PÁNUCO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE OCTUBRE 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. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **nueve de octubre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 19/2019, promovida por la síndica municipal de Pánuco, Veracruz de Ignacio de la Llave en contra del Poder Ejecutivo del Estado y de otra autoridad de esa entidad federativa.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** Azucena Balderas Rivera en su carácter de síndica del Municipio de Pánuco, Veracruz de Ignacio de la Llave, por escrito presentado el diecisiete de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo y la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad.



2. En la demanda, en esencia, se argumenta que la autoridad demandada violó los principios, derechos y facultades constitucionales de la hacienda municipal, previstos en la fracción IV del artículo 115 constitucional, pues omitió el pago de diversos recursos públicos financieros, así como el pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

3. **Trámite de la demanda.** El dieciocho de enero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 19/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

4. El Ministro instructor, por auto de ocho de febrero de dos mil diecinueve, admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentada a la síndica del Municipio actor y como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y no así al secretario de Finanzas de la entidad, en virtud de que se trata de un órgano subordinado del indicado Poder Ejecutivo.

5. En el mismo auto, se ordenó emplazar al Poder Ejecutivo demandado para que formulara su contestación y dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) La autoridad demandada violó los principios, derechos y facultades constitucionales de la hacienda municipal previstos en la fracción IV del artículo 115 constitucional, pues omitió cubrir las participaciones impugnadas y no ha regularizado su entrega dentro de los tiempos marcados por la ley. Por otro lado, el Poder Ejecutivo demandado ha omitido pagar los intereses generados por el retardo en que ha incurrido respecto a las participaciones federales que le corresponden.

b) La omisión de entrega de las participaciones vulnera la autonomía financiera garantizada por el artículo 115 constitucional a los Municipios. Dicho artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que pueden integrarla. Aunado a ello, el segundo párrafo de la



fracción IV del precepto constitucional citado establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten el flujo de recursos que integran la hacienda municipal, disponiendo además que los recursos que la integran serán ejercidos por los Ayuntamientos en forma directa.

c) Una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados éstas se encuentran tuteladas por el artículo 115 constitucional que garantiza a los Municipios su recepción puntual y efectiva. Por ello, no existe justificación para que la autoridad demandada incurra en retrasos en la entrega de las participaciones federales; obligación por parte del Estado que se extiende hasta en tanto no haya recibido el Municipio las participaciones adeudadas junto con los intereses correspondientes.¹

Ello se robustece por las resoluciones emitidas por la Suprema Corte en las controversias constitucionales 26/2003 y 47/2004, en que se determinó que la entrega de las participaciones federales de los Municipios que se realizan fuera del plazo de cinco días que prevé la Ley de Coordinación Fiscal origina el pago de intereses.

d) Por ello, 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 se haga el pago al Municipio actor por concepto de los intereses devengados por el retardo en la entrega de las participaciones correspondientes, así como los que se sigan devengando hasta la entrega puntual de las mismas. Sirve de apoyo a lo anterior lo resuelto por la Suprema Corte en la controversia constitucional 20/2005.

e) La intervención del Estado de Veracruz respecto a los recursos municipales es la de simple mediación administrativa pero no de disposición, suspen-

¹ Cita en apoyo a sus consideraciones el criterio 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.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



sión o retención, sin que se actualice ninguno de los casos en que la ley permite excepcionalmente retener las participaciones. Por lo anterior, estima que la Suprema Corte debe determinar la ilegalidad de las omisiones impugnadas.

7. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo. Eric Patrocinio Cisneros Burgos en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, contestó la demanda exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) Los antecedentes expresados en la demanda en el sentido de que se ha incurrido en una omisión y/o retraso en la entrega de los recursos, ni se afirman ni se niegan porque son hechos anteriores a la actual administración que inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

b) El Municipio actor ejercita un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios previos a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

c) Tratándose de fondos de aportaciones federales, al no estar sujetas al régimen de libre administración hacendaria municipal, las cuestiones en las que se advierta algún incumplimiento legal deben resolverse, en primer término, con base en lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones federales y locales, así como con base en lo establecido en los convenios que suscribieron las autoridades.

d) En ese sentido, la omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en los anteriores ordenamientos o en las vías pactadas en los convenios de coordinación fiscal, por lo cual no hay duda que sin haber agotado el principio de definitividad el Municipio actor pretenda impugnar tales actos a través de este medio de control constitucional.

e) En este caso no se da el caso de excepción para no agotar los medios ordinarios de defensa, consistente en que se adviertan violaciones directas a la Constitución, ya que, se insiste, el actor tuvo medios de defensa a su alcance para reclamar los actos impugnados.



f) El Municipio actor no aportó prueba que demuestre que los recursos impugnados estuvieran o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan. Los recursos están condicionados al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, por lo que al no acreditarse que dichos recursos estén comprometidos para los ejercicios subsecuentes no hay duda que el Municipio pretende allegarse de recursos que ya no serán ejercidos, sujetándose al principio de anualidad.

g) El Municipio actor tenía conocimiento de las fechas y calendarios para la entrega de recursos, en virtud de que los mismos fueron publicados en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado. Se reclama una omisión de un acto positivo, ya que es una consecuencia directa de una supuesta retención que el actor refiere de los recursos por parte del Ejecutivo. Es decir, el acto positivo es la retención y la consecuencia directa es la entrega de los recursos provenientes de los fondos y participaciones federales.

h) El Municipio tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal a los que tiene derecho y al no haberlo hecho así constituye la prescripción de un derecho.

8. Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

9. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

10. Radicación. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala para su radicación y resolución.



II. Competencia

11. 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 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 de Pánuco y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de la litis

12. En términos del 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 Mexicanos² se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

13. En el apartado correspondiente del escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

a) Las entregas retrasadas de las aportaciones federales del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis que le corresponden al Municipio actor y que hasta la fecha de presentación de la demanda se siguen adeudando.

b) La omisión de regularizar las entregas de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal

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."



y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales.

c) La omisión de resarcir económicamente con motivo del retraso en la entrega de participaciones federales comprendidas de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, conforme a lo previsto en los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley 251 del Estado de Veracruz, es decir el pago de intereses correspondientes por los meses de atraso hasta su total liquidación.

14. En este sentido, esta Primera Sala considera que del análisis integral de la demanda como de las constancias que obran en el expediente, lo efectivamente impugnado es lo siguiente:

a) La omisión de entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis por la cantidad de \$21'462,856.00 (veintiún millones cuatrocientos sesenta y dos mil ochocientos cincuenta y seis pesos 00/100 moneda nacional);

b) El pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

15. Sin que sea obstáculo que en la página cinco de la demanda el Municipio actor se haya referido al FortamunDF, pues lo cierto es que en toda la demanda únicamente se impugna el FISMDF, tal como quedó precisado.

IV. Oportunidad

16. 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. 43/2003³ tratándose de omisiones la

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.



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.

17. 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 de la materia.

18. 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 de la materia.

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.

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.



19. 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 de la materia.

20. En la controversia constitucional 37/2012¹⁰ 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.

21. 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

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.



mil catorce, ya que el Municipio actor **reclama de forma absoluta la falta de pago** desde el mes de enero del mismo año.¹³

22. 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

23. 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.

24. 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 Muni-

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.

¹⁶ Foja 22 de la sentencia.

¹⁷ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



cipales 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 **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

25. En la controversia constitucional 118/2014,¹⁸ 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 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,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

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. Respec-

¹⁸ Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹⁹ Foja 45 de la sentencia.

²⁰ Foja 51 de la sentencia.



to a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la interposición 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.

27. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y el pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

28. Cabe destacar que respecto de los meses de **septiembre y octubre** de dos mil dieciséis se trata de una omisión total de entrega, por lo que al valorarse de ese modo, la oportunidad para impugnar las omisiones de pago relativas a esos meses se actualiza de momento a momento y, por ende, **la demanda se interpuso en tiempo**. Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2016 el once de abril de dos mil dieciocho.

29. Sin embargo, respecto al mes de **agosto** esta Sala advierte que se trata de un acto de carácter **positivo**, ya que de las constancias de autos se advierte que el Municipio actor recibió un pago parcial correspondiente a dicha mensualidad. En efecto, del oficio TES-VER/1352/2019,²² de la tesorera local se advierte que del mes de agosto de dos mil dieciséis se realizó un depósito el veinte de

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."

²² Fojas 207-216 del cuaderno en que se actúa.



octubre de ese año, por un monto de \$2'000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 M.N), lo cual no fue controvertido por el Municipio actor.

30. En consecuencia, en relación con el mencionado recurso, ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dicho pago constituye un acto de hacer, es decir, tiene un carácter positivo, razón por la cual debió haberse impugnado dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos tuvo lugar. Entonces, en cuanto al mes de agosto de dos mil dieciséis, relativo al FISDMF, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió del veintiuno de octubre al seis de diciembre de dos mil dieciséis.²³

31. Por consiguiente, resulta extemporánea la demanda por cuanto hace al peculio en comento, toda vez que se reitera que el pago fue efectuado desde el veinte de octubre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito inicial de demanda se presentó hasta el diecisiete de enero de dos mil diecinueve, esto es, se instó fuera del plazo de treinta días, al haberlo hecho casi dos años después de su vencimiento, semejante suerte corren los intereses que de ese recurso también se cuestiona, dado que no son reclamados por sí mismos, sino como accesorios del pago en lo principal.

32. Por lo anterior, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual, con fundamento en el diverso 20, fracción II, del propio ordenamiento,²⁴ se decreta

²³ Del cómputo deben descontarse los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre; uno, dos, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre; tres y cuatro de diciembre, todos de dos mil dieciséis. Lo anterior de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo Número 18/2013 aprobado por el Tribunal Pleno el diecinueve de noviembre de dos mil trece.

²⁴ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

"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."



el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, en relación con el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis, relativo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), así como de sus intereses.

33. Improcedencia que, de ningún modo se actualiza respecto de las aportaciones correspondientes a dicho fondo, de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis y sus intereses, toda vez que, como se precisó, el Municipio actor impugna la omisión de entrega del fondo en su integridad.

V. Legitimación activa

34. El actor es el Municipio de Pánuco del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Azucena Balderas Rivera quien se ostenta con el carácter de síndica municipal. Dicho carácter lo acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de síndica única expedida por el presidente del Consejo Municipal Electoral, de la que se advierte que la citada servidora pública fue electa como síndica propietaria para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.²⁵

35. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz²⁶ dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios 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, y representar legalmente al Ayuntamiento.

²⁵ Página 20 del expediente principal.

²⁶ **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."



36. De acuerdo con las disposiciones anteriores, la síndica única 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 la tesis de jurisprudencia, de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.—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."²⁷

37. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, la síndica único del Municipio de Pánuco posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitu-

²⁷ Novena Época. Registro digital: 192100. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 52/2000, página 720. Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 52/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.



ción Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

VI. Legitimación pasiva

38. En el auto de admisión de ocho de febrero de dos mil diecinueve se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno de esa entidad, personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento respectivo.²⁸

39. Ahora bien, de conformidad con el artículo 49, fracción XVIII, de la Constitución Local,²⁹ el gobernador tiene la facultad de representar a la entidad federativa en controversias constitucionales; mientras que, en términos de lo que establece el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno Local; su titular podrá representar legalmente al Estado y al gobernador en los asuntos que acuerde éste expresamente.³⁰

40. Asimismo, el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad federativa de mérito, el "*Acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario Jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad*".

41. En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

²⁸ Foja 206 del expediente en que se actúa.

²⁹ "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."

³⁰ "Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado. Así como al gobernador en los asuntos que acuerde expresamente éste."



VII. Causas de improcedencia

42. A continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada.

43. Respecto de la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que señala que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, ello fue motivo de análisis en el apartado de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones, por lo que la misma no es extemporánea.

44. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

45. Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los montos reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos precedentes sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,³¹ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004.³²

³¹ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³² De rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



46. En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001³³ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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.—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."

47. Además, la existencia o no de la omisión impugnada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,³⁴ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

³³ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

³⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—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."

48. Finalmente, también debe desestimarse el argumento de que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haber cesado los efectos, en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual; ello porque no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el cumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio actor, en términos de la Ley de Coordinación fiscal.

49. En efecto, no obstante que el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que una vez finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más aún cuando el acto omisivo de falta de entrega impugnado, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

50. Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

VIII. Estudio de fondo

51. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la precisión de la litis y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si se ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.



52. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,³⁵ 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. 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.

54. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010³⁶ 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."

55. 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.

³⁵ 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.

³⁶ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



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 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.

56. 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.³⁷ 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.

57. 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

³⁷ 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, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.



necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³⁸

58. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios³⁹ el cual consiste básicamente, en que los Municipios

³⁸ 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, «con número de registro digital: 192327».

³⁹ 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. También es aplicable la tesis aislada 1a. CCXXII/2013 (10a.), de título, subtítulo y texto: "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



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.

59. 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.

60. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio actor. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses, máxime que conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, el retraso en la entrega de los recursos correspondientes genera un daño al Municipio por lo que su reparación se traduce en deber de pagar una indemnización moratoria.⁴⁰

61. 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 el entonces Distrito Federal, establece respecto de las par-

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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, «con número de registro digital: 2003921».

⁴⁰ Sirve de apoyo el criterio contenido en la tesis de 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



participaciones federales, en sus artículos 3o., párrafo primero, y 6o., párrafos primero y cuarto, 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 31 de enero del ejercicio de que se trate.

2. La Federación entregará las participaciones 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 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.

7. 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.

62. 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.

63. Así, al haber 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

64. Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala concluye que la autoridad demandada incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que se le atribuyó respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

65. Por lo que respecta a este fondo de las pruebas aportadas se desprende que de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado al Estado las aportaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Poder Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de septiembre y octubre al Municipio actor.

66. En ese sentido debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo segundo, en relación con el artículo 35⁴² establece que los Estados deberán

⁴¹ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a 131/2008).

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 2.5294% 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 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social



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 restric-

de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este 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 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."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. ..."

"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.

"Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"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.

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaria publique las distribuciones convenidas en su página oficial de internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



ciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

67. En el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Pánuco del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, 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, como a continuación se demostrará.

68. De las constancias anexadas al escrito de contestación de demanda, se desprende que mediante oficio TES/1352/2019⁴³ la tesorera local señaló que de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieros del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

Municipio Pánuco			
Folio	Fecha	Monto	Programa
635442	26-sep-16	\$5'950,104.72	Fideicomiso FAIS (F977)
639555	27-oct-16	\$5'950,102.72	Fideicomiso FAIS (F977)

69. Por tanto, tal como se adelantó, 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 a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en tanto que, posterior a ese informe de la tesorera, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

70. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses que resulten sobre el saldo insoluto 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. En efecto, de conformidad con las fechas

⁴³ Fojas 207-217 del expediente en que se actúa.



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, 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 ..."

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

71. Dicho en otras palabras, 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 recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) señalados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

72. Por 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.

73. 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.

74. 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 tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004,⁴⁵ 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 legis-

⁴⁴ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁴⁵ Consultable en la Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



lativa 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."

75. Ahora bien, cabe precisar que en el escrito de demanda (foja 8) el actor señala que el monto por cada uno de los dos meses adeudados corresponde a \$7'820,954.00 (siete millones ochocientos veinte mil novecientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) por septiembre y \$7'820,954.00 (siete millones ochocientos veinte mil novecientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) por octubre, todos del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

76. En cambio, en el oficio expedido por la tesorera local ya aludido, se precisa que el monto correspondiente, en el mismo orden, es \$5'950,104.72 (cinco



millones novecientos cincuenta mil ciento cuatro pesos 72/100 moneda nacional) y \$5'950,102.72 (cinco millones novecientos cincuenta mil ciento dos pesos 72/100 moneda nacional).

77. No obstante la anterior incongruencia, del acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del fondo de mérito (FISMDF), publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Estado, se desprende que al Municipio actor le correspondieron para el ejercicio fiscal de ese año, un total de \$78'209,538.00 (setenta y ocho millones doscientos nueve mil quinientos treinta y ocho pesos 00/100 moneda nacional)⁴⁶ mismo que debió ser cubierto en diez pagos efectuados en los primeros diez meses de dos mil dieciséis. Así, el resultado de dividir esa cantidad entre diez pagos parciales es \$7'820,953.80 (siete millones ochocientos veinte mil novecientos cincuenta y tres pesos 80/100 moneda nacional).

78. De este modo **la autoridad demandada deberá pagar el monto de 15'641,907.60 (quince millones seiscientos cuarenta y un mil novecientos siete pesos 60/100 moneda nacional) relativo a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses correspondientes debiendo calcularse desde la fecha en que conforme al respectivo calendario de pagos cada uno de ellos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación**, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

⁴⁶ El acuerdo es consultable en la dirección <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/> y en la parte conducente establece:

"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 de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2016.

"...

"OCTAVO. La distribución municipal que resulta de aplicar la fórmula y metodología antes descritas es la siguiente:

Clave	Municipios	Monto
123	Pánuco	78'209,538

"..."



IX. Efectos

79. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

80. Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice las acciones conducentes para que sean entregados los recursos federales que han quedado precisados en esta sentencia, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto 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.

81. 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 términos y por el acto precisado en el apartado cuarto del presente fallo.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá actuar en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado 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 **mayoría de cuatro votos** de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votó en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 [OMISIÓN DE PAGO RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO LE SON PROPIOS, AL CORRESPONDER EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN RECLAMADA AL PODER QUE REPRESENTA [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, AL MUNICIPIO



DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. 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 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, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. 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 GENERAL DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTE AL MES DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



XIII. 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 PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF) POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE, ASÍ COMO DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES POR EL MES DE JUNIO, AMBOS DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIV. 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF) Y DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, AL MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 218/2019. MUNICIPIO DE LAS VIGAS DE RAMÍREZ, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE 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. SECRETARIO: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA.



Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la demanda. Por escrito presentado el siete de junio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Alejandro Lino Cruz Romero**, como presidente municipal y **María del Carmen Becerra Ramírez**, en su carácter de síndica, ambos del Ayuntamiento de **Las Vigas de Ramírez**, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de quien reclamaron lo siguiente:¹

"IV. Actos reclamados

"1. De la autoridad señalada 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 aportaciones y/o participaciones federales que le corresponden al Municipio de Las Vigas de Ramírez, Veracruz, por el concepto de **Ramos Generales 28 y 33**, en lo particular del:

"a) El **FIS MDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal)** del año 2016, por la cantidad de **\$3'395,377.06 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100 M.N.)**, correspondientes a los meses de agosto y septiembre y octubre de 2016.

"b) El **Fondo General de Participaciones**, relación 6, participaciones junio 2016, por la cantidad de **\$200,000.00 (doscientos mil pesos cero centavos M.N.)**.

¹ Fojas 1 a 39 de este expediente.



"c) En este caso, se reclama también el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016 y de los recursos del Fondo General de Participaciones, relación 6, participaciones junio 2016. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta el día en que se haga pago total de dichas participaciones.

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

"2. Se reclama de la autoridad antes señalada la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebida de las aportaciones y/o participaciones federales, que le corresponden al Municipio que representamos por concepto de **Ramos Generales 28 y 33**, y en particular del:

"a) El **FISMDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal)** del año 2016, por la cantidad de **\$3'395,377.06 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100 M.N.)**, correspondientes a los meses de agosto y septiembre y octubre de 2016.

"b) El **Fondo General de Participaciones**, relación 6, participaciones junio 2016, por la cantidad de \$200,000.00 (doscientos mil pesos cero centavos M.N.).

"c) En este caso, se reclama también el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016 y de los recursos del Fondo General de Participaciones, relación 6, participaciones junio 2016. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta el día en que se haga pago total de dichas participaciones.

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

"3. Se reclama la omisión de la autoridad aquí señalada como demandada, 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 aportaciones o participaciones federales por el concepto de **Ramos Generales 28 y 33**, y en lo particular del:

"a) El FIS MDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por la cantidad de **\$3'395,377.06 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100 M.N.)**, correspondientes a los meses de agosto y septiembre y octubre de 2016.

"b) El Fondo General de Participaciones, relación 6, participaciones junio 2016, por la cantidad de \$200,000.00 (doscientos mil pesos cero centavos M.N.).

"c) En este caso, se reclama también el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del FIS MDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016 y de los recursos del Fondo General de Participaciones, relación 6, participaciones junio 2016. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta el día en que se haga pago total de dichas participaciones.

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

"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 aportaciones y/o participaciones federales, que corresponden al Municipio que representamos, provenientes del fondo por el concepto de Ramos Generales 28 y 33, y en lo particular del:

"a) El FIS MDF (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016, por la cantidad de **\$3'395,377.06 (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100 M.N.)**, correspondientes a los meses de agosto y septiembre y octubre de 2016.



"b) El **Fondo General de Participaciones**, relación 6, participaciones junio 2016, por la cantidad de \$200,000.00 (doscientos mil pesos cero centavos M.N.).

"c) En este caso, se reclama también el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) del año 2016 y de los recursos del Fondo General de Participaciones, relación 6, participaciones junio 2016. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta el día en que se haga pago total de dichas participaciones.

"Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la secretaria de Hacienda y Crédito Público. ..."²

2. SEGUNDO.—Antecedentes. Los antecedentes del asunto narrados en la demanda, son los siguientes:

- El Municipio de Las Vigas de Ramírez es parte integrante de la división territorial, así como de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos de lo dispuesto en los artículos 3o. y 68 de la Constitución Política de esa entidad federativa.

- 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 el veintiocho de diciembre de ese año, por lo que a partir de la entrada en vigor del convenio se desincorporó de la esfera competencial del Congreso Local la atribución de crear contribuciones que recayeran sobre hechos impositivos gravados por leyes federales, en tanto la Federación se obligó a entregar al Estado de Veracruz y a sus Municipios las participaciones que les correspondiesen, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y el presupuesto de egresos de la Federación, correspondiendo a la Legislatura Local establecer su distribución entre los Municipios en una normatividad general.

² Específicamente a fojas 1 a 9 de este tomo.



- Como consecuencia de lo anterior, el Municipio actor tiene derecho a recibir las participaciones que la Federación envía por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en el que sean recibidos por la entidad federativa y el retraso en su entrega da lugar al pago de intereses de conformidad con los artículos 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Aunque el Gobierno de Veracruz recibió oportunamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las aportaciones federales, incurrió sin justificación alguna en la omisión absoluta de entregarlas al Municipio actor, sin que a la fecha haya regularizado su entrega, en específico las relativas 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) para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, con lo cual impide al Municipio actor acceder al ingreso al que tiene derecho y, por tanto, lo imposibilita para atender sus funciones constitucionalmente encomendadas.

- El Municipio actor ha realizado llamados y requerimientos con el propósito de que el Gobierno del Estado pague las cantidades correspondientes al FISMDF, por la cantidad de **\$3'395,377.06** (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100, moneda nacional) correspondientes a los meses de *agosto, septiembre y octubre* de dos mil dieciséis.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. Se esgrimieron, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

- La autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales viola el principio de integridad de los recursos municipales, aunado a que no existe justificación para que éstos no se entreguen en forma completa, transgrediéndose así también la libertad de administración hacendaria prevista en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

- No existe por parte del Municipio actor alguna manifestación de voluntad para que las autoridades estatales omitan la entrega de recursos, ni algún convenio con el demandado a fin de comprometer los montos correspondientes.



De ahí que al no recibir los recursos demandados, se transgrede, en perjuicio del Municipio actor, el principio de autonomía financiera.

- La entrega extemporánea de los recursos genera el pago de intereses.
- De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, la intervención de la autoridad demandada respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden a los Municipios es de mediación, control y supervisión de su manejo, pero no de disposición, suspensión o retención.
- El Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos de aportaciones del Ramo 33, por lo que la omisión de entregarlos de manera puntual transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales y violenta el Sistema Federal de Coordinación Fiscal, así como el diverso principio de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, referente a que éstos tendrán asegurados los recursos necesarios para atender sus necesidades y responsabilidades públicas.
- La controversia constitucional resulta oportuna, de conformidad con 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 AQUELLAS SUBSISTAN."
- Derivado de la omisión de entregar los recursos, y con plenitud de jurisdicción, la Suprema Corte habrá de determinar con precisión la tasa de interés que deberá cubrir el Estado de Veracruz, a efecto de que no se mal interprete el contenido del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal. En específico, será necesario que se precise si la tasa de interés aplicable es la vigente en la fecha en que se dejaron de entregar los recursos, o la vigente en la fecha en que se dicte la sentencia en la controversia constitucional.

4. CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los preceptos que la parte actora estima violados son los artículos 14, 16, 17, 20, 40, 41, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



5. QUINTO.—Trámite de la controversia y admisión de la demanda. Por acuerdo de diez de junio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la controversia constitucional con el número de expediente 218/2019 y ordenó turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.³

6. Mediante proveído de once de junio de dos mil diecinueve, la Ministra instructora tuvo por presentada la demanda únicamente por lo que ve a la síndica municipal, determinó admitirla a trámite, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y ordenó su emplazamiento, así como dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.⁴

7. SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Mediante escrito presentado el tres de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad dio contestación a la demanda.⁵

8. En esencia, el demandado alegó que la controversia constitucional resultaba improcedente toda vez que el Municipio accionante no había agotado la vía legalmente prevista en la Ley de Coordinación Fiscal para resolver el conflicto en primer término, sin que en el caso se actualizara el supuesto de excepción al principio de definitividad, consistente en la transgresión directa de la Constitución o la invasión de esferas competenciales del Municipio.

9. Por otro lado, afirmó que también se actualizaba la improcedencia del presente procedimiento, toda vez que los actos reclamados habían dejado de surtir sus efectos, puesto que los recursos reclamados correspondían al ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, el cual evidentemente ya había concluido, sin que el Municipio actor hubiere acreditado que los recursos provenientes de las aportaciones federales reclamadas ya hubieran sido comprometidos a fin

³ *Ibíd*em, fojas 263 y 264.

⁴ *Ibíd*em, fojas 265 a 268.

⁵ *Ibíd*em, fojas 319 a 338.



de que tengan una ultra-actividad para los ejercicios fiscales subsecuentes, por lo que, de ordenarse el pago de estos recursos en favor del Municipio, se contravendría el principio de anualidad presupuestal.

10. Además, el poder demandado manifestó que ante una eventual condena, debía concederse un plazo prudente, razonable y adecuado, para cumplir con la ejecutoria de un modo que no se desatendieran compromisos y obligaciones programados por la entidad veracruzana para el ejercicio fiscal vigente.

11. En otro orden de ideas, la parte demandada señaló que la controversia constitucional también era improcedente por extemporánea, actualizándose así la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia. Esto debido a que la demanda debió presentarse dentro del plazo de treinta días siguientes a aquel en el que el actor tuvo conocimiento del acto combatido, esto es, a partir del día siguiente en que feneció el plazo establecido al Estado por la Ley de Coordinación Fiscal para realizar la entrega de los recursos al Municipio actor, aunado a que éste siempre tuvo pleno conocimiento de la calendarización de la entrega de las ministraciones.

12. Precisó que no se podía aplicar el criterio referente a que tratándose de omisiones, la oportunidad para la promoción de la demanda se actualiza de momento a momento, pues la omisión combatida derivó de un acto positivo consistente en la recepción por parte del Ejecutivo del Estado de los recursos reclamados.

13. Respecto a los conceptos de invalidez, el demandado precisó que de existir algún derecho en favor del promovente, éste recaería únicamente respecto de las cantidades que no le hubieren sido entregadas o transferidas, lo cual demostraría con las documentales que en su momento aportaría a la controversia constitucional.

14. SÉPTIMO.—**Pruebas del Poder Ejecutivo de Veracruz.** Mediante oficio recibido en esa misma fecha –tres de septiembre de dos mil diecinueve– en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, suscrito por la directora general jurídica de la Secretaría



de Gobierno y delegada del Poder Ejecutivo de Veracruz, se remitieron diversas pruebas documentales, consistentes, básicamente, en el informe de pagos y adeudos que la Tesorería de esa entidad federativa tenía registrados respecto del Municipio actor, así como los reportes de operaciones bancarias que demostraban las transferencias de recursos efectivamente realizadas.⁶

15. OCTAVO.—Pedimentos del consejero jurídico del Ejecutivo Federal y de la Fiscalía General de la República. Tanto el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, como el fiscal general de la República se abstuvieron de formular pedimento en el presente asunto.

16. NOVENO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el veintiuno de octubre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, 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 documentales ofrecidas durante la instrucción, se tuvieron por formulados los alegatos hechos valer por el delegado del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.⁷

17. DÉCIMO.—Avocamiento. Mediante proveído de once de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto, por lo que ordenó enviar los autos a la ponencia de la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁸

CONSIDERANDO:

18. 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;

⁶ *Ibidem*, fojas 344 a 356.

⁷ *Ibidem*, foja 381.

⁸ *Ibidem*, foja 385.



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 Plenario Número 5/2013, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio del Estado Veracruz de Ignacio de la Llave y el Poder Ejecutivo de dicha entidad, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

19. 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.

20. En el apartado denominado "acto reclamado" el Municipio actor señaló como tal la invalidez de cualquier orden, instrucción, autorización o aprobación emitida para retener indebidamente, así como el incumplimiento de la obligación a cargo del poder demandado, consistente en entregar al Municipio actor los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de **\$3'395,377.06** (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100, moneda nacional) correspondientes a los meses de *agosto, septiembre* y *octubre* de dos mil dieciséis, así como la omisión de entregar los recursos que le corresponden del Fondo General de Participaciones, por el mes de junio de dos mil dieciséis, que ascienden a la cantidad de **\$200,000.00** (doscientos mil pesos 00/100, moneda nacional); el pago de intereses generados por el retraso injustificado en la entrega de dichos recursos y la declaratoria de que la autoridad demandada ha retenido indebidamente los recursos indicados.

21. Valorando el escrito de demanda en su integridad, se estima que si bien el Municipio actor refirió que impugnaba las órdenes, 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 total de entrega de dichos recursos, puesto que el Municipio actor puso de manifiesto que hasta la fecha de la presentación de su demanda no había recibido dichos recursos.



22. Así, esta Primera Sala considera que lo efectivamente impugnado es la omisión total del Ejecutivo del Estado de Veracruz de ministrar los recursos económicos correspondientes al Municipio accionante por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de **\$3'395,377.06**, (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100, moneda nacional) correspondientes a los meses de *agosto*, *septiembre* y *octubre* de dos mil dieciséis y del Fondo General de Participaciones, por **\$200,000.00** (doscientos mil pesos 00/100, moneda nacional), que corresponden al mes de junio de dos mil dieciséis, así como los intereses por el retraso en la transferencia de esos recursos.⁹

23. TERCERO.—Oportunidad. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

24. Al respecto, es de destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en torno al criterio de tener 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, ha sostenido que configura una omisión la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, ha precisado que 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, etcétera¹⁰

25. 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

⁹ Sirve de fundamento a lo anterior la jurisprudencia P./J. 98/2009, emitida por el Tribunal Pleno 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."

¹⁰ Dichos parámetros han sido desarrollados tras la resolución, entre otras, de las controversias constitucionales 5/2004, 20/2005,(sic) 98/2011, 37/2012, 67/2014, 78/2014, 73/2015 y 118/2014.



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.¹¹ Por el contrario, cuando lo que se impugna son omisiones, este Alto Tribunal ha establecido que la oportunidad se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

26. En el caso en análisis el Municipio actor impugna un acto omisivo por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz consistente en la falta de entrega de la cantidad de **\$3'395,377.06** (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100, moneda nacional) perteneciente a aportaciones federales, específicamente al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de *agosto, septiembre y octubre* del ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, y la cantidad de **\$200,000.00** (doscientos mil pesos 00/100, moneda nacional), del Fondo General de Participaciones, que corresponde al mes de junio, de ese mismo ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

27. En esa tesitura se estima que el acto impugnado constituye una omisión total puesto que lo reclamado por el Municipio actor es la falta de entrega absoluta de las cantidades referidas. Por tanto, si la oportunidad para impugnar las omisiones absolutas se actualiza de momento a momento, resulta que la presente controversia constitucional fue presentada en tiempo.

28. Lo anterior máxime cuando en el caso de aportaciones y participaciones federales su entrega se prevé directamente en la Constitución Federal de manera anual, esto de manera sucesiva en los ejercicios fiscales.¹²

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."

¹² "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:

"...

"IV. 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:



29. Por estas razones, debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo en cuanto alega que la demanda resulta extemporánea toda vez que el Municipio actor tuvo conocimiento de la retención o falta de pago desde la fecha límite en la que le debieron ser entregados los recursos, constituyendo lo impugnado un acto positivo.

30. En ese sentido debe precisarse que el solo vencimiento de la fecha en la que el Estado debió entregar las cantidades al Municipio, no torna en un acto positivo la falta de entrega de dichos recursos, pues la conducta que se reclama sigue siendo la misma, la omisión absoluta de ministrarlos; de ahí que se actualice el supuesto de oportunidad definido en los párrafos anteriores.

31. 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 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."

32. 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:

" ...

"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. ..."



"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."

33. 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 que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la cual deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

34. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **María del Carmen Becerra Ramírez**, en su carácter de síndica del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Las Vigas de Ramírez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien demostró tener tal carácter mediante la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección, expedida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz el siete de junio de dos mil diecisiete.¹³

35. Cabe señalar que dicha funcionaria cuenta con facultades suficientes para representar al Municipio actor de conformidad con el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, tal como se advierte de dicho precepto normativo:

"Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, delegar poderes, comparecer a las diligencias, interponer

¹³ Foja 41 de este toca.



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."

36. En ese sentido, se concluye que la persona que suscribe la demanda se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

37. QUINTO.—Legitimación pasiva. La autoridad a la que se le reconoció el carácter de demandada fue al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

38. En el caso, compareció en representación del Poder Ejecutivo demandado **Eric Patrocinio Cisneros Burgos**, en su calidad de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien acreditó tal carácter con la copia certificada del nombramiento expedido por el gobernador del Estado, el uno de diciembre de dos mil dieciocho.¹⁴

39. Sobre el particular, deben tenerse presentes los artículos 49, fracciones XVIII y XXIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 8, fracción X, 9, fracción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como al acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitu-

¹⁴ *Ibíd.*, foja 341.



cionalidad, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, cuyo contenido es el siguiente:

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"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;

"...

"XXIII. Las demás que la Constitución Federal, esta Constitución, las leyes federales y las del Estado le otorguen."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

Capítulo II

De la administración pública centralizada

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:



"I. Secretaría de Gobierno ..."

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

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

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

Acuerdo delegatorio

"Primero. Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en



general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter.

"Segundo. El presente acuerdo delegatorio se expide sin perjuicio de que el titular del Ejecutivo ejerza por sí mismo las facultades que le otorga la normatividad vigente de la materia."

40. De lo transcrito, se advierte que el Poder Ejecutivo Local tiene la atribución de designar a su representante tratándose de controversias constitucionales, pero además que el titular de la Secretaría de Gobierno está facultado para representar al gobernador del Estado ante cualquier instancia jurisdiccional, aunado a que el propio Ejecutivo Local expresamente autorizó al secretario de Gobierno para representarlo en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

41. De acuerdo con lo expuesto, es de concluirse que el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

42. SEXTO.—Causas de improcedencia. Además de la causal de improcedencia relacionada con la extemporaneidad de la demanda, misma que quedó debidamente abordada en el capítulo relativo a la oportunidad, el Ejecutivo del Estado hace valer, de forma expresa, dos causales más relacionadas, la primera, con la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución de la controversia y la segunda, con la cesación de los actos reclamados. Pero también, hace manifestaciones que sugieren una falta de legitimación pasiva, pues afirma que las omisiones de pago reclamadas, en su caso, no se verificaron durante la administración del actual Gobierno del Estado de Veracruz.

43. Con relación a la falta de agotamiento de la vía legal, el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia establece que la controversia



constitucional será improcedente cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.¹⁵

44. Sin embargo, este Alto Tribunal ha establecido que dicha improcedencia no se actualiza cuando lo que se alegue en la controversia sea la violación directa a la Constitución General, pues en dicho supuesto no es necesario que el afectado agote previamente el referido recurso, ya que ante la trascendencia de la violación reclamada, es posible acudir directamente al medio de regularidad constitucional.¹⁶

45. En consecuencia, en el presente asunto debe declararse **infundada** la referida causal hecha valer por el Ejecutivo Local, pues precisamente lo que el Municipio actor sostiene es que los actos impugnados generaron una violación directa a la Constitución General, específicamente al artículo 115, fracción IV, pues la retención indebida de los recursos federales, vulneró los principios de integridad de los recursos y libre hacienda municipal.

¹⁵ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

¹⁶ Así se refleja en la jurisprudencia siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE).—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 que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad 'garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella'; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental.". (Novena Época. Registro digital: 177329. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de dos mil cinco, materia constitucional, tesis P./J. 116/2005, página 893)



46. Lo mismo debe decirse respecto de la supuesta cesación de efectos de los actos impugnados. El Ejecutivo Local alega que los actos reclamados han cesado sus efectos toda vez que los recursos que se reclaman correspondían al ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, el cual obviamente se encuentra concluido, por lo que no es posible realizar actualmente la entrega de dichos recursos, pues con ello se estaría vulnerando el principio de anualidad presupuestal, máxime cuando el Municipio no acreditó que tales recursos ya estuvieran comprometidos.

47. Debe decirse que no asiste la razón al poder demandado, puesto que pierde de vista que el acto impugnado en la presente controversia es **una omisión total de entrega de los recursos pertenecientes al Municipio**.

48. En esa tesitura, tal y como quedó expuesto en el considerando relativo a la oportunidad de la demanda, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera consistente que los efectos de las omisiones se actualizan de momento a momento y persisten en el tiempo hasta que dicha omisión desaparezca, es decir, hasta que se entreguen los recursos reclamados.

49. En consecuencia si el Municipio actor afirma que a la fecha, las cantidades correspondientes al: **(a)** Fondo de Infraestructura Social Municipal atinentes a los meses de *agosto*, *septiembre* y *octubre* de dos mil dieciséis; y, **(b)** Fondo General de Participaciones, por el mes de junio de ese mismo año; no han sido entregadas, debe entonces estimarse que dicha omisión sigue surtiendo sus efectos hasta el día de hoy y seguirán hasta en tanto no se entreguen, cuestión que precisamente habrá de analizarse en el fondo de la presente controversia, de ahí que no sea posible estimar que en el caso han cesado los efectos del acto impugnado.

50. Por último, en el oficio de contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo señala que la falta de entrega de recursos son actos de otra administración, en tanto que el Municipio actor no ha probado que la actual administración del Ejecutivo Local no se encuentre regularizada en la entrega de recursos federales.



51. Respecto de planteamientos de esta índole, la Sala ha estimado¹⁷ que, el hecho que el actual gobernador alegue que inició su encargo en un periodo distinto y posterior al en que, en su caso, ocurrieron las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no es responsable de los hechos que se le imputan, 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.

52. Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, consecuentemente, 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.

53. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es determinar si el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos reclamados por el Municipio actor.

54. Para analizar esta cuestión 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

¹⁷ Por todas, véase la ejecutoria relativa a la **controversia constitucional 140/2016**, párrafos 25 y 26. Sentencia de *cuatro de julio de dos mil dieciocho*. Aprobada por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Piña Hernández.

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.



55. En efecto, 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.

56. 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 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁹ 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."

57. 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



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

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.

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, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, página 514.

²² El 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 veintitrés de noviembre de dos mil cuatro. 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



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), 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.²⁴

58. La Ley de Coordinación Fiscal²⁵ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales,²⁶ establece lo siguiente:

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 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 El objeto de la referida ley se establece en el artículo 1o., de texto:

"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



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.

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.

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 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."



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

59. 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.

60. 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 y por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquel en que las reciba. En caso de retraso, se genera

²⁷ Este párrafo fue reformado el nueve de diciembre de dos mil trece y se alude a su redacción vigente.

²⁸ De igual manera este párrafo se reformó el nueve de diciembre de dos mil trece.



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.

61. 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.

62. 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.

Caso concreto

63. El Municipio actor reclama la omisión de entrega por parte del Ejecutivo del Estado de Veracruz de los recursos correspondientes a: *(I)* aportaciones federales, específicamente al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de *agosto, septiembre y octubre* del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad total de **\$3'395,377.06** (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 00/100, moneda nacional); y, *(II)* participaciones federales correspondientes al Fondo General de Participaciones, relativas a *junio* de dos mil dieciséis, por un total de **\$200,000.00** (doscientos mil pesos 00/100, moneda nacional).

I. Aportaciones federales (FISMDF)

64. Con relación a las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con los diversos 33 y 35,²⁹ que los Estados deberán entregar

²⁹ **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



a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden, conforme al calendario de enteros en que la Federación 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.

65. Ahora bien, entre las constancias exhibidas por el Poder Ejecutivo demandado destaca el oficio TES-VER/4016/2019,³⁰ en el que la tesorera de la

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."

³⁰ Foja 346 de este expediente.



Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló que ya se habían entregado los siguientes montos al Municipio actor:

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, contenida en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'131,792.02	02-feb-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'131,792.02	03-mar-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'131,792.02	29-abr-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'131,792.02	31-may-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'131,792.02	30-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'131,792.02	01-jul-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'131,792.02	31-ago-16

66. En ese mismo oficio, la tesorera informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis (que fueron los reclamados en la demanda), **estaban pendientes de pago**:

De lo anterior, se advierte en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV) registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal 2016, reclamados por el Municipio actor, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$1'131,792.02
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$1'131,792.02
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$1'131,792.02
		\$3'395,377.06



67. 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, septiembre y octubre* de dos mil dieciséis, equivalentes a **\$3'395,377.06** (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100, moneda nacional), en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

68. La suma de las cantidades adeudadas, reconocidas por el demandado en el oficio TES-VER/4016/2019, dan como resultado el monto total de **\$3'395,377.06** (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 06/100, moneda nacional), que coincide con el que reclama, precisamente, el Municipio actor.

69. Ahora bien, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses correspondientes.

70. En ese sentido, en el punto décimo del referido acuerdo de distribución de los recursos del FIS MDF para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, se estableció el siguiente calendario para la ministración por parte del Estado de Veracruz a sus Municipios:

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

71. En consecuencia, si en el presente asunto quedó acreditado que el Ejecutivo del Estado de Veracruz omitió entregar las cantidades que les corresponden al Municipio por concepto de FISMDF por los meses de agosto, septiembre y octubre, lo procedente es también condenar a dicho poder al pago de los intereses que se hubiesen generado como consecuencia de dicha omisión, hasta la fecha de su depósito, en términos del considerando de efectos de esta sentencia.

II. Participaciones federales (Fondo General de Participaciones)

72. Por otra parte, respecto al reclamo por la falta de entrega de las participaciones correspondientes al Ramo 28 (Fondo General de Participaciones) del mes de junio, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que estos recursos son justamente montos de dinero que se les entregan a los Municipios por concepto de la recaudación federal participable; recursos que forman entonces parte de la hacienda municipal y a los cuales le son aplicables los referidos principios constitucionales que derivan del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. El fundamento de estos recursos federales por participación son, entre otros, los artículo 2o., 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal.³¹

³¹ **Artículo 2o.** El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"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: ..."

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.



73. La entrega de estos recursos se encuentra reglamentada en el siguiente acto: "*Acuerdo por el cual 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 de Ignacio de la Llave, por concepto del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, de los Ingresos derivados de la aplicación del art. 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal, del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, para el ejercicio fiscal 2016*", publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el doce de febrero de dos mil dieciséis. De este acuerdo deriva lo que sigue:

"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."

"Artículo 7o. El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta ley. ..."



Calendario de entrega de participaciones federales a los Municipios correspondientes al ejercicio fiscal 2016

Mes	Fecha límite de entrega
Enero	10 de febrero
Febrero	7 de marzo
Marzo	7 de abril
Abril	9 de mayo
Mayo	7 de junio
Junio	7 de julio
Julio	5 de agosto
Agosto	7 de septiembre
Septiembre	7 de octubre
Octubre	9 de noviembre
Noviembre	7 de diciembre
Diciembre	6 de enero

74. Como se ha señalado, el Municipio impugna la omisión total de enterar la cantidad que le corresponde del Fondo General de Participaciones por el mes de **junio** de dos mil dieciséis.

75. Al respecto, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en oficio TES-VER/4016/2016,³² expresamente manifestó lo siguiente:

"Por lo que hace a los recursos del Fondo General de Participaciones del ejercicio fiscal 2016, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes al mes de junio, por la cantidad reclamada de **\$200,000.00 (doscientos mil pesos 00/100 M.N.).**"

³² Fojas 346 y 347 de esta controversia constitucional.



76. En función de lo anterior, esta Primera Sala llega a la conclusión 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 la demanda de controversia en torno al Fondo General de Participaciones y, en segundo lugar, a lo aceptado por el propio poder demandado en las documentales aportadas como prueba a esta instancia. En el oficio TES-VER/4016/2019, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz **reconoció** la existencia de un registro pendiente de pago por el mes de junio de dicho rubro (confesión que no se encuentra refutada por algún otro elemento del expediente).

77. Consecuentemente, dado que se actualiza una violación al artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantiza la autonomía municipal, mediante el respeto a los principios de integridad y el ejercicio directo de los recursos públicos municipales, al no haberse demostrado por el demandado la transferencia del monto antes mencionado, sino que, por el contrario, se aceptó la omisión (concediendo las pretensiones del Municipio actor), se condena a su entrega y al pago de los respectivos intereses a favor del Municipio en términos de lo expuesto en el apartado de efectos.

78. En atención a las consideraciones anteriores, resulta fundada la presente controversia constitucional, por lo que esta Primera Sala declara la **invalidéz** de las omisiones impugnadas y condena al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de los siguientes conceptos:

- **\$3,395,377.06** (tres millones trescientos noventa y cinco mil trescientos setenta y siete pesos 00/100, moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

- **\$200,000.000** (doscientos mil pesos 00/100, moneda nacional), por concepto de recursos del mes de junio de dos mil dieciséis, del Fondo General de Participaciones.

- Los intereses generados desde la fecha en que la autoridad demandada tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes y hasta la fecha de su total liquidación.



79. OCTAVO.—Efectos. De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,³³ esta Primera Sala debe determinar los efectos de la presente sentencia.

80. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen, por una parte, en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos del FISMDF (por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis), así como el pago de los intereses que se hayan generado por dicha omisión y, por otra parte, en la entrega de la cantidad demandada respecto a los recursos del Fondo General de Participaciones (del mes de junio de dos mil dieciséis) y el pago de los intereses por esa omisión.

81. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado 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 y los intereses que resulten sobre el respectivo saldo insoluto 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.³⁴

³³ **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."

³⁴ **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 los 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. ..."



82. Por lo que hace a la condena de pago de intereses, se estima pertinente puntualizar que 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 sombreadas en el considerando relativo al estudio).

83. En caso de que los recursos estatales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida previamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la omisión atribuida al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, precisada en el considerando segundo, por las razones expuestas en el considerando séptimo de esta ejecutoria y para los efectos expresados en el considerando octavo de la misma.

TERCERO.—Se ordena al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz actuar en los términos expresados en el considerando octavo de esta resolución.

Notifíquese; por oficio, a las partes 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 cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra del voto emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 43/2003, P./J. 12/2005 y P./J. 98/2009 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XVIII, agosto de 2003, página 1296, XXI, marzo de 2005, página 814 y XXX, julio de 2009, página 1536, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

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 [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES 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 AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



V. 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



X. 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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN 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 SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. 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 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, AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIII. 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 CON-



CEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIV. 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 [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES 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, AL MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 95/2019. MUNICIPIO DE NARANJOS AMATLÁN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 6 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SANTIAGO JOSÉ VÁZQUEZ CAMACHO.

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 noviembre de dos mil diecinueve**.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **controversia constitucional 95/2019**, promovida por el Municipio de Naranjos Amatlán, Estado de Veracruz de Ignacio de



la Llave, y que condena al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz a entregar los recursos que correspondan al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como al pago de los intereses respectivos.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Antecedentes.** El Municipio señaló como antecedentes de los actos cuya invalidez demanda los siguientes hechos:

En la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó 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 para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016."

Conforme al acuerdo en el que se da a conocer la distribución de los recursos del FISMDF para el ejercicio dos mil dieciséis, al Municipio de Naranjos Amatlán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se le asignó un monto de \$14'412,158.00 M.N. (catorce millones cuatrocientos doce mil ciento cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional), debiéndosele depositar cada mes la cantidad de \$1'441,216.00 M.N. (un millón cuatrocientos cuarenta y un mil doscientos dieciséis pesos 00/100 moneda nacional).

2. **Presentación de la demanda.** Elsy Guadalupe Zaleta Hernández y Víctor Román Jiménez Rodríguez, quienes se ostentaron como síndica y presidente municipal, respectivamente, del Municipio de Naranjos Amatlán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, presentaron escrito el veinte de febrero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que promovieron controversia constitucional en contra del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado Veracruz de Ignacio de la Llave.

En el escrito de demanda alegaron la violación de los principios, derechos y facultades constitucionales de la hacienda municipal previstos en la fracción



IV del artículo 115 constitucional derivados de la omisión del pago de diversos recursos públicos financieros que corresponden al Municipio de Naranjos Amatlán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en concreto, los derivados del FISMDF para el ejercicio dos mil dieciséis por una cantidad total de \$4'323,646.00 M.N. (cuatro millones trescientos veintitrés mil seiscientos cuarenta y seis pesos 00/100 moneda nacional), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

En el escrito de demanda de controversia constitucional, el Municipio actor hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

i) Sostuvo que la demanda resulta oportuna conforme a 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."¹

ii) Considera que con la omisión de la entrega de los recursos se viola el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales, así como la libertad de administración hacendaria prevista en el artículo 115, fracción IV, constitucional. Lo anterior, debido a que, al no garantizarse su recepción puntual, efectiva y completa, se le impide tener certeza acerca de los recursos de que disponen para cumplir con sus obligaciones constitucionales.

iii) Alega que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, la intervención de los fondos de participaciones y/o aportaciones federales que por ley corresponden a los Municipios es de simple mediación administrativa, así como de control y de supervisión en el manejo de los recursos públicos, pero no de disposición, suspensión o retención.

¹ **Jurisprudencia P./J. 43/2003**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, «con número de registro digital: 183581».



iv) Sostiene que no existe por parte del Municipio que representa alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales omitan la entrega de los recursos, ni acuerdo celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio de Naranjos Amatlán en el que se comprometan los recursos que le corresponden de los fondos para el pago de las obligaciones.

v) Estima que si bien el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que los recursos (en el caso, las participaciones y/o aportaciones federales) estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones y en los términos de las condiciones establecidas en el propio ordenamiento federal, dicha hipótesis no se actualiza en el presente caso.

vi) Argumenta que, además de que el Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener los recursos de los fondos destinados al Ramo 33 que corresponden al Municipio, dicha retención constituye una privación de los apoyos necesarios para ejercer sus obligaciones constitucionales y el principio de autonomía financiera, lo cual viola los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales, el Sistema Federal de Coordinación Fiscal y el principio de reserva de fuentes de ingresos a los Municipios, que asegura que éstos tendrán asegurados los recursos necesarios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

vii) Finalmente, sostiene que la entrega extemporánea de los recursos genera intereses de acuerdo con 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 DE SUS INTERESES."²

3. Admisión de la demanda. El veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó for-

² **Jurisprudencia P./J. 46/2004.** Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 883, «con número de registro digital: 181288».



mar y registrar el asunto con el número de expediente 95/2019 y, por razón de turno, designó como instructora del procedimiento a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Mediante prevención de siete de marzo de dos mil diecinueve, la Ministra instructora tuvo únicamente como presentada a la síndica promovente y concedió cinco días hábiles contados a partir del siguiente al que surtiera efectos la notificación del proveído, para que el Municipio manifestara los conceptos de invalidez dirigidos al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La prevención fue desahogada mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve y en el que manifestó que los actos reclamados son exclusivos del Poder Ejecutivo del Estado.

En consecuencia, la Ministra instructora, por acuerdo de uno de abril de dos mil diecinueve, admitió la demanda; tuvo como nuevo domicilio el señalado por la parte actora, así como los delegados que menciona; tuvo por desahogada la prevención formulada en la que tuvo por demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y, ordenó emplazar a este último a efecto de que contestara la demanda.

4. **Contestación de la demanda.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto del secretario de Gobierno del Estado, contestó la demanda en los términos siguientes:

i) No afirma ni niega el hecho relativo a que se ha incurrido en la omisión y/o retraso en la entrega de transferir los recursos que reclama la parte actora por tratarse de cuestiones ajenas a la administración pública estatal actual que tuvo inicio a partir del día uno de diciembre de dos mil dieciocho.

ii) Sostiene que el Municipio actor pretende ejercer un derecho que no hizo valer dentro de los plazos establecidos en la ley reglamentaria que rige el procedimiento, además de que no agotó los recursos ordinarios previos a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan de la aplicación del



sistema de coordinación fiscal y de las leyes que lo regulan, por lo que su reclamo transcurrió de manera excesiva y se trata de un acto consentido.

iii) Alega que los fondos de aportaciones federales son recursos económicos federales que se sujetan al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a diversas disposiciones legales y a los convenios suscritos por las autoridades, sin que estén sujetos al régimen de libre administración hacendaria regulado por el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, a diferencia de las participaciones federales, de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 8/2000**,³ **P./J. 5/2000**⁴ y **P./J. 9/2000**.⁵ En este sentido, sostiene que las omisiones de pago encuentran protección en los medios de defensa previstos en la Ley de Coordinación Fiscal y demás normas aplicables, por lo que el Municipio actor debió agotar el principio de definitividad antes de acudir al presente medio de control constitucional.

iv) Alega que, en el caso, no se surte el supuesto de excepción para no agotar los medios ordinarios de defensa consistente en que se adviertan violaciones directas a la Constitución General,⁶ ya que el Municipio actor tuvo medios de defensa a su alcance para reclamar los actos impugnados. En ese sentido, sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, y apoyó su consideración en la **jurispru-**

³ **Jurisprudencia P./J. 8/2000**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, «con número de registro digital: 192328», de rubro: "APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS."

⁴ **Jurisprudencia P./J. 5/2000**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 515, «con número de registro digital: 192331», de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."

⁵ **Jurisprudencia P./J. 9/2000**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327», 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."

⁶ **Jurisprudencia P./J. 116/2005**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 893, «con número de registro digital: 177329», de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE)."



dencia P./J. 12/99, de rubro: "CONTROVERSA CONSTITUCIONAL, ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO. ..."7

v) Argumenta que el Municipio no aporta medio de prueba que demuestre que los recursos federales reclamados estuvieran o están comprometidos efectivamente para los fines a los que se destinan en términos de las disposiciones legales aplicables. También sostiene que cesaron los efectos del acto que pretenden impugnar resultando extemporánea su demanda,⁸ debido a que el Municipio pretende impugnar un acto que se encuentra previsto en el presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis y, al no acreditarse que dichos recursos estén comprometidos para ejercicios subsecuentes, no hay duda que el Municipio pretende allegarse de recursos que ya no serán ejercidos, sujetándose al principio de anualidad. Sostiene que de condenarse al pago de los recursos reclamados se afectaría el presupuesto del ejercicio fiscal vigente.

vi) Alega que el Municipio tenía conocimiento de las fechas y calendarios para la entrega de recursos en virtud de que los mismos fueron publicados en la Gaceta Oficial del Gobierno de la entidad federativa. Sostiene que se reclama una omisión de un acto positivo del que tuvo conocimiento y no controvertió oportunamente,⁹ ya que es una consecuencia directa de una supuesta retención que

⁷ **Jurisprudencia P./J. 12/99**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 275, «con número de registro digital: 194292».

⁸ Considera aplicable la **jurisprudencia P./J. 54/2001**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, «con número de registro digital: 190021», de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y CONTROVERSA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.", así como la jurisprudencia **P./J. 9/2004**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 957, «con número de registro digital: 182049», de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS."

⁹ Para ello se apoya en la **jurisprudencia P./J. 113/2010**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, «con número de registro digital: 163194», de rubro: "CONTROVERSA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."



el actor refiere de los recursos por parte del Poder Ejecutivo; es decir, el acto positivo es la retención y la consecuencia directa es la entrega de los recursos provenientes de los fondos y participaciones federales.

vii) Finalmente, alega que el Municipio tuvo expedito su derecho para ejercer la acción correspondiente, a partir del día siguiente al en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal y, al no haberlo hecho así, prescribió su derecho.

5. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente a pesar de estar debidamente notificado.

6. **Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el seis de agosto de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

7. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala para su radicación y resolución.

II. Competencia

8. 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 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

¹⁰ **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."



la Federación,¹¹ así como 1o. de la ley reglamentaria de la materia,¹² en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,¹³ 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 de Naranjos Amatlán y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Legitimación activa y pasiva

9. **Legitimación activa.** El Municipio de Naranjos Amatlán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tiene legitimación para promover la controversia constitucional con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal. Por otra parte, la demanda de controversia constitucional fue presentada por Elsa Guadalupe Zaleta Hernández en su carácter de síndica,¹⁴

¹¹ **"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."

¹² **"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."

¹³ **"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."

¹⁴ La síndica del Municipio acreditó su carácter mediante constancia de mayoría de ocho de junio de dos mil diecisiete que las acredita con dicho cargo en el Ayuntamiento de Naranjos Amatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave. Por acuerdo de siete de marzo de dos mil diecinueve, sólo se tuvo por presentada a la síndica y no al presidente municipal que firmó también la demanda.



quien está facultada para representar al Municipio actor, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁵ en relación con el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹⁶

Sirve de apoyo a lo anterior la **jurisprudencia P/J. 52/2000** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁷ ya que la síndica posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales.

¹⁵ **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, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁶ **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; ..."

¹⁷ **Jurisprudencia P/J. 52/2000.** Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 720, «con número de registro digital: 192100», de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.—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".



10. **Legitimación pasiva.** En el auto de admisión de uno de diciembre de dos mil dieciséis se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Poder Ejecutivo Local,¹⁸ a quien se le atribuyen las omisiones cuya invalidez se demandan, compareció por conducto del secretario de Gobierno, Erick Patrocinio Cisneros Burgos.¹⁹

Toda vez que el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno Local, prevé que su titular podrá representar legalmente al Estado y al gobernador en los asuntos que acuerde expresamente, y dado que el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad el "Acuerdo Delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al secretario jurídico y de Asuntos Legislativos representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad", el Poder Ejecutivo tiene legitimación pasiva²⁰ y está debidamente representado por su secretario de Gobierno.

IV. Oportunidad

11. 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

¹⁸ **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."

¹⁹ Acreditando tal carácter con el nombramiento de uno de diciembre de dos mil dieciocho, concedido por el Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, Cuitláhuac García Jiménez.

²⁰ **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."

Véase jurisprudencia P./J. 13/2004. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, página 1272, «con número de registro digital: 181996», de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE DURANGO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN DEFENSA DE LOS INTERESES DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA."



omisiones, ya que, conforme a 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.",²¹ 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:

12. Al respecto, es de destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en torno al criterio de tener por actos positivos: i) los descuentos, ii) los pagos parciales, iii) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales; y, iv) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, ha sostenido que configura una omisión la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, ha precisado que 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.²²

13. Respecto a los **actos positivos**, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la interposición 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.

²¹ **Jurisprudencia P./J. 43/2003**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

²² Dichos parámetros han sido desarrollados tras la resolución, entre otras, de las **controversias constitucionales 5/2004, 20/2005, 98/2011, 37/2012, 67/2014, 78/2014, 73/2015 y 118/2014**.

²³ **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; ..."



14. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el Municipio actor impugna: **i)** la omisión de entrega del FISMDF de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y **ii)** el pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos, los cuales serían los actos reclamados.

Dado que se trata de una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar las omisiones de pago relativas a esos meses, así como de sus intereses, se actualiza de momento a momento y, por ende, **la demanda se interpuso en tiempo.**

Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala, al resolver las **controversias constitucionales 162/2016 y 184/2016** el once de abril de dos mil dieciocho y las **controversias constitucionales 13/2019 y 19/2019**, resueltas el nueve de octubre de este año.

V. Causas de improcedencia

15. Respecto de la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que señala que la demanda de la controversia constitucional es extemporánea, dicha cuestión fue analizada en el apartado de oportunidad anterior en el que se resolvió que la demanda se presentó oportunamente al tratarse de omisiones en el pago de las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y el pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

16. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que, en el caso, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor **no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los recursos federales**, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y en los Municipios del Estado de Veracruz, no así en la Constitución General.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los montos reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo



115 de la Constitución General, lo que constituye una **violación directa a la Constitución General**, por lo cual, no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional, de conformidad con **la jurisprudencia P./J. 136/2001**.²⁴

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos precedentes sobre la procedencia de las controversias constitucionales cuando se reclama el pago extemporáneo de recursos federales y de los intereses derivados de ello, como en la **controversia constitucional 5/2004**, de la cual derivó la tesis de **jurisprudencia P./J. 46/2004**.²⁵

Por otra parte, la existencia o no de la omisión impugnada por el Municipio actor en realidad **atañe al estudio de fondo** del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la **jurisprudencia P./J. 92/99**²⁶ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

17. Finalmente, también debe desestimarse el argumento de que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haber **cesado los efectos**, en virtud de que el presupuesto de egresos de la Federación tiene vigencia anual; ello porque no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el cumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio actor, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

²⁴ **Jurisprudencia P./J. 136/2001**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010», 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."

²⁵ **Jurisprudencia P./J. 46/2004**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página. 883, «con número de registro digital: 181288», de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

²⁶ **Jurisprudencia P./J. 92/99**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital: 193266, de rubro»: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."



En efecto, no obstante que el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que una vez finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más aún cuando el acto omisivo de falta de entrega impugnado deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

VI. Precisión de la litis

18. En términos del 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,²⁷ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y, en su caso, a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. Lo anterior, con apoyo en la **jurisprudencia P./J. 98/2009**.²⁸

Como se adelantó en el apartado de oportunidad, de la lectura integral de la demanda y de la valoración de las pruebas que obran en el expediente, esta Primera Sala considera que lo efectivamente impugnado es lo siguiente:

i) La omisión de entrega del FISMDF de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis por la cantidad total de \$4'323,646.00 M.N. (cuatro millones trescientos veintitrés mil seiscientos cuarenta y seis pesos 00/100 moneda nacional); y,

ii) El pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

De esta manera, lo que esta Primera Sala debe resolver en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz

²⁷ **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."

²⁸ **Jurisprudencia P./J. 98/2009.** Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital: 166985», 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."



de Ignacio de la Llave— omitió el pago de las aportaciones federales del FISMDF de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y, por consiguiente, los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

VII. Estudio de fondo

19. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²⁹ 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.

Al respecto, se ha sostenido que la fracción IV de este precepto 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.³⁰

²⁹ Como algunos de esos precedentes podemos citar la **controversia constitucional 14/2004**, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de 16 de noviembre de dos mil cuatro; la **contradicción de tesis 45/2004-PL**, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la **controversia constitucional 70/2009**, fallada por unanimidad de cinco 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**), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de cinco 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 cinco votos.

³⁰ **Tesis 1a. CXI/2010**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468», 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 el aspecto que nos ocupa se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

i) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

ii) 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 General 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.

20. El **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.³¹ Se considera 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.

Así, 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

³¹ 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 la **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 515 y 514, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.



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 preejecución 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.³²

21. 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**,³³ 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.

El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General 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 deri-

³² Este criterio se contiene en la **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, «con número de registro digital: 192327».

³³ Al resolver la **controversia constitucional 5/2004**, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución General 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.



vada 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.

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 debitoris*, está obligado a pagar intereses, máxime que conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, el retraso en la entrega de los recursos correspondientes genera un daño al Municipio, por lo que su reparación se traduce en deber de pagar una indemnización moratoria.³⁴

22. 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 el entonces Distrito Federal, en sus artículos 3o., párrafo primero y 6o., párrafos primero y cuarto, establece lo siguiente respecto de las participaciones federales.³⁵

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

³⁴ Sirve de apoyo el criterio contenido en 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 883, «con número de registro digital: 181288».

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."

³⁶ En cumplimiento a lo indicado, el veintiocho de enero de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega,



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 rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados **"de manera**

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 dieciséis.



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

23. En tales consideraciones se tiene que el Municipio actor impugnó la omisión de pago de las **aportaciones federales** del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal de los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, cada uno por el monto de 1'441,216.00 M.N. (un millón cuatrocientos cuarenta y un mil doscientos dieciséis pesos 00/100 moneda nacional).

Esta Primera Sala estima que el monto mensual reclamado por el Municipio es correcto, al tener sustento 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 de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis", publicado en la Gaceta Oficial Local el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

24. Ahora bien, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que la autoridad demandada incurrió en omisión de entrega de los recursos económicos federales que le corresponden al Municipio por concepto de aportaciones federales del FISMDF, correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

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).



Conforme a la normativa aplicable,³⁸ 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.

³⁸ **Ley de Coordinación Fiscal**

"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 2.5294% 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 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este 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 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."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. ..."

"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.

"Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"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.



En el contexto del sistema financiero municipal debe tomarse en cuenta que, cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución General 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: i) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y, ii) 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 (intereses) 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**, de la cual derivó la jurisprudencia P./J.46/2004.³⁹

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus Delegaciones Estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

³⁹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página: 883, «con número de registro digital: 181288», de rubro: "RECUR-



25. En el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Naranjos Amatlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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.

De las documentales exhibidas por el Poder Ejecutivo Federal se desprende que de conformidad con el oficio signado por la directora general Jurídica de la Secretaría de Gobierno de veintinueve de abril de dos mil diecinueve, se admite que, de conformidad con el SIAVEV existen registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis en relación con los recursos del FISMDF.⁴⁰ Asimismo, no existe prueba alguna que acredite que la entidad encargada del Poder Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales del FISMDF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis al Municipio actor.

Por lo tanto, tal como adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor las aportaciones federales del FISMDF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por lo que se ordena la entrega de los recursos que correspondan a dichos meses de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Poder Ejecutivo Local 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 de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial Local el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

26. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al

SOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

⁴⁰ Foja 343 vuelta del expediente de la controversia constitucional en que se actúa.



Municipio actor los intereses respectivos. Dichos intereses deberán pagarse conforme a las fechas señaladas 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, Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis", publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, cuyo punto décimo establece 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:

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

La actuación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los recursos del FISMDF señalados no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía, lo que se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria (intereses) cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible.

Por estas razones, esta Primera Sala estima que el Poder Ejecutivo debe realizar el pago de los intereses que se hayan generado en virtud de la omisión del pago del FISMDF a partir del día siguiente a la fecha límite de pago (siete de septiembre, siete de octubre y cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, respectivamente) y hasta la fecha en que se liquide la cantidad adeudada. Similares consideraciones se tomaron en las **controversias constitucionales 184/2016, 162/2016 y 212/2016**, así como las **controversias constitucionales 13/2019 y 19/2019**, resueltas el nueve de octubre de este año.

En conclusión, la autoridad demandada deberá pagar una cantidad total de **\$4'323,646.00 M.N. (cuatro millones trescientos veintitrés mil seiscientos cuarenta y seis pesos 00/100 moneda nacional)**, relativa a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses correspondientes, debiendo calcularse desde la fecha en que conforme al respectivo calendario de pagos cada uno de ellos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

VIII. Efectos

27. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto a los recursos del FISMDF, correspondientes a los



meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice las acciones conducentes para que sean entregados los recursos federales que han quedado precisados en esta sentencia, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto 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 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 Veracruz de Ignacio Llave, consistente en la falta de pago del Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF) para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis por un total de \$4'323,646.00 M.N. (cuatro millones trescientos veintitrés mil seiscientos cuarenta y seis pesos 00/100 moneda nacional), en los términos del apartado séptimo de la presente sentencia y para los efectos precisados en el apartado octavo de la misma.

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 mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). En contra del voto emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales. Estuvo ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE PRESUME QUE EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL PARA ACUDIR ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS AL NO ADVERTIRSE QUE LA AUTORIDAD DEMANDADA HAYA DEJADO SIN EFECTO EL ACTO RECLAMADO, AUNADO A QUE LOS ACTOS REFERIDOS Y LOS IMPUGNADOS SEAN DISTINTOS.

III. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

IV. LICENCIAS DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA. NO SE EXIGE QUE CUANDO CORRESPONDA CONOCER DE ELLAS AL PLENO DE ESE ÓRGANO O AL CONGRESO LOCAL, SE REQUIERA LA ANUENCIA, AUTORIZACIÓN O COLABORACIÓN DEL OTRO PODER, NI TAMPOCO SE AUTORIZA SOLICITAR INFORMES AL PODER QUE LA OTORGÓ PARA JUSTIFICAR SU PROCEDENCIA (INVALIDEZ DEL ACUERDO APROBADO POR EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

V. LICENCIAS DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA. EL CONGRESO LOCAL NO ESTÁ FACULTADO EXPRESAMENTE PARA SOLICITAR AL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD UN INFORME PORMENORIZADO DE LA LICENCIA OTORGADA A UNO DE SUS MAGISTRADOS, PARA HACERLA EFECTIVA, INCUMPLIENDO CON ELLO EL MANDATO DE NO INTROMISIÓN EN LAS ATRIBUCIONES DE OTROS PODERES EN EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INVALIDEZ DEL ACUERDO APROBADO POR EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).



VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ACUERDO APROBADO POR EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2019. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA. 13 DE NOVIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. AUSENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **trece de noviembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 21/2019, promovida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Puebla, en contra de actos del Congreso de esa entidad federativa.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** Héctor Sánchez Sánchez en su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Puebla, por escrito presentado el veintidós de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo de esa entidad.



2. De las constancias que obran en autos se advierte los siguientes antecedentes:

3. El Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, adscrito a la Tercera Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, por escrito de dieciséis de mayo de dos mil dieciocho solicitó al Pleno de dicho órgano una licencia sin goce de sueldo por treinta días, con efectos a partir del cuatro de junio de ese año.¹

4. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia local, por unanimidad de votos concedió la licencia solicitada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil dieciocho.²

5. En la demanda, en esencia, se argumenta que la autoridad demandada violó el principio de división de poderes al requerir al Poder Judicial Local, sin facultades para ello, un informe pormenorizado de la licencia otorgada al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro.

6. **Trámite de la demanda.** El veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 21/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

7. El Ministro instructor, por auto de doce de febrero de dos mil diecinueve, admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostenta y como autoridad demandada al Poder Legislativo del Estado de Puebla, y no tuvo como tercero interesado al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro. Asimismo, requirió al poder actor para que señalara domicilio en esta ciudad para recibir notificaciones.

8. En el mismo auto, se ordenó emplazar al poder demandado para que formulara su contestación y dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

¹ Foja 200 del expediente en que se actúa.

² *Ibíd.* foja 204.



9. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) Principio de legalidad. El artículo 57 de la Constitución del Estado, que prevé las facultades del Congreso Local, no lo autoriza para requerir al Poder Judicial, a su presidente o alguno de los órganos en los que se deposita su ejercicio, rendirle un informe pormenorizado en relación a los acuerdos que emite el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla funcionando en Pleno.

La fracción XXXV del artículo en mención constriñe al Congreso Local a que sólo tendrá las facultades descritas en ese precepto y las demás que expresamente le otorgue la propia Constitución Local, esto es, ninguna que no se encuentre contemplada en ella. En virtud de lo anterior, al no contar con facultades el Congreso Local para emitir los actos impugnados excedió sus atribuciones y, en consecuencia, violó los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 16, 41, 49 y 116 de la Constitución General.

Las disposiciones en las que se sustenta el acuerdo impugnado no guardan relación alguna y, por tanto, tampoco lo facultan para formular el requerimiento plasmado en dicha determinación, en desacato al artículo 16 de la Constitución Federal. Dichas disposiciones contemplan la forma y el trámite que tendrá en su caso que realizar el Congreso Local en relación a las funciones que tiene encomendadas, pero ninguno de ellos lo faculta para emitir el acuerdo impugnado. Ello atenta contra el principio consistente en que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado.³

b) División de poderes. Los actos impugnados son contrarios a los principios fundamentales que regulan la división de poderes, vulnerando con ello

³ En apoyo a sus consideraciones cita la tesis P./J. 5/2004 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO SIN NÚMERO EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE YUCATÁN POR EL QUE SOLICITA A LOS MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD QUE ACLAREN Y FUNDAMENTEN LAS IMPUTACIONES HECHAS AL EJECUTIVO LOCAL EN LA SOLICITUD QUE PRESENTARON ANTE EL SENADO DE LA REPÚBLICA, TRANSGREDE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1271, «con número de registro digital: 181997».



el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que como se ha dicho con antelación el Congreso Local no cuenta con facultades para emitir el acuerdo impugnado. Esta actuación representa una intromisión a otro poder autónomo del Estado, lo cual generaría un precedente que daría lugar a futuras intromisiones en el actuar del Poder Judicial.

c) Exceso del marco normativo que regula las relaciones entre los poderes. La Constitución Local para hacer operante en el nivel local los principios fundamentales de la Constitución Federal, establece que entre los poderes locales puede haber relaciones de coordinación, de auxilio, supervisión y de complementación. En este caso, el Congreso del Estado pretende establecer un vínculo no previsto o autorizado por la Constitución Local, cuando requiere al Poder Judicial que le rinda un informe pormenorizado de la licencia otorgada al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro.

El Poder Judicial Local no se encuentra obligado a dar contestación a la solicitud mencionada y se actualiza un impedimento legal, porque el requirente no cuenta con facultades para ello. El acuerdo cuya invalidez se solicita es contrario al artículo 116 de la Constitución Federal que establece la independencia del Poder Judicial; asimismo viola la Constitución Local que establece con carácter de autorización y en forma taxativa, las únicas relaciones que son admisibles entre los Poderes del Estado de Puebla.

d) Igualdad. La Constitución General establece los principios normativos para que los poderes actúen en condiciones de igualdad. En la práctica esto opera cuando esos principios se respetan, exista una relación de igualdad y no se atente contra la dignidad de alguno de ellos. El acuerdo impugnado genera una relación desigual que excede y contraría el marco normativo que regula el principio de igualdad entre poderes, que de aceptarse, reconocería que en el Estado de Puebla es permisible la existencia de una relación de superior a inferior y no de igualdad de poderes autónomos.

De acceder a lo solicitado en el acuerdo impugnado, el Poder Judicial actor estaría siendo sometido al Legislativo, lo cual es contrario al equilibrio entre poderes que debe existir conforme a lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Federal.



10. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo.** Nicolás Sánchez Torres en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado de Puebla, contestó la demanda exponiendo, en síntesis, los razonamientos siguientes:

a) Improcedencia. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el artículo 20, fracciones II y III, de la ley reglamentaria de la materia, ya que han cesado los efectos de la presente controversia. Lo anterior debido a que la información, cuyo requerimiento se reclama fue solicitada por conducto del director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado de Puebla, a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Judicial actor.

La titular de esa área dio respuesta a la petición mediante oficio UTPJ/238/2019, a la que adjuntó el oficio DRH/167/19 de la directora de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Local que contiene la respuesta a lo solicitado y se anexan copias certificadas de las constancias relativas a la licencia otorgada al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro.

b) Constitucionalidad de los actos impugnados. El acuerdo y oficio impugnados son constitucionales al haber sido expedidos con fundamento en el artículo 57, fracciones XIV, XXIII, XXVII, de la Constitución Local y 146 del Reglamento Interior del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. La última de las citadas fracciones establece facultades implícitas para expedir leyes que correspondan al régimen interior, lo cual está reglamentado en el citado artículo 146 que prevé la facultad del Congreso Local de pedir informes al Poder Judicial.

La división de poderes implica una división de funciones para que los poderes se vigilen, que un poder limite al otro, por lo que la atribución que tiene el Poder Legislativo para pedir informes al Poder Judicial se encuentra inmerso en la esencia de la división o separación de poderes.

El Congreso sí tiene facultades y éstas se establecen en la fracción XXVII del artículo 57 de la Constitución Local, en lo que se conoce como facultades implícitas dentro de las que se encuentran las del régimen interior del Estado y



que no están reservadas a los Poderes de la Unión. El actor, al solo tomar en cuenta lo dispuesto en la fracción XXXV del artículo en mención, realiza una indebida interpretación de las facultades del Congreso, por lo que no se viola el artículo 116 de la Constitución Federal al quedar demostrado que el demandado no incrementó sus facultades o atribuciones.

11. Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

12. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos del Poder Legislativo y se puso el expediente en estado de resolución.

13. Radicación. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala para su radicación y resolución.

II. Competencia

14. 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 h), 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 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 Poder Judicial y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Puebla, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de la litis

15. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Uni-



dos Mexicanos se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

16. En el escrito de demanda el Poder Judicial actor señaló como actos impugnados:

a) El acuerdo aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Puebla en sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, mediante el cual se resolvió: "Solicítense informe pormenorizado al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado C. Magistrado Héctor Sánchez Sánchez, a esta soberanía, respecto a la licencia otorgada por el Pleno del Poder Judicial al C. Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro mediante oficio 2359 suscrito el 17 de mayo de 2018 y recibido el 21 de mayo del mismo año."

b) El oficio DGAJEPL/6091/2018 por el que se notificó el anterior acuerdo, suscrito por el presidente y vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Puebla, diputados José Juan Espinosa Torres y Héctor Eduardo Alonso Granados, recibido en la Oficialía Mayor de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho.

17. No obstante lo señalado en el escrito de demanda, de su lectura integral así como de las constancias que obran en el expediente, esta Sala observa que lo efectivamente impugnado lo constituye sólo el primero de los actos antes señalados e identificado con el inciso a), ya que el segundo de ellos únicamente constituye su notificación, la cual no es reclamada por vicios propios de invalidez, sino como un acto derivado del acuerdo impugnado.

IV. Oportunidad

18. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

19. Como quedó asentado con antelación, el acuerdo impugnado fue emitido el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho y el mismo día se notificó al



poder actor mediante el oficio aludido en el apartado anterior.⁴ Siendo esto así, en términos del artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, el plazo legal para promover la presente controversia constitucional **inició el día siguiente, esto es, el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho y concluyó el veintitrés de enero de dos mil diecinueve.**⁵ Entonces, si la demanda fue presentada **el veintidós de enero de dos mil diecinueve** en este Alto Tribunal, es claro que resulta oportuna.

V. Legitimación activa

20. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la entidad, Héctor Sánchez Sánchez, quien demostró tener tal cargo con la copia certificada del acta de la sesión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de doce de enero de dos mil dieciocho⁶ de la que se advierte que fue nombrado presidente para el periodo comprendido del doce de enero de dos mil dieciocho al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

21. Conforme a los artículos 13, 21, fracción III y 23, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla,⁷ el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla es el máximo órgano judicial de la entidad; al Pleno de dicho órgano le corresponde conocer de las controversias en que sea parte el Poder Judicial Local, en los casos contemplados por el artículo 105 de la Constitución Federal; y la representación recae en el presidente del tribunal. De ahí

⁴ Véase el sello de recibido que obra a foja 32 del expediente en que se actúa.

⁵ Se deben descontar del cómputo los días 1, 2, 8 y 9 de diciembre de 2018; 5, 6, 12, 13, 19 y 20 de enero de 2019; en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se deben descontar los días comprendidos del 17 de diciembre de 2018 al 1 de enero de 2019, por haber correspondido al segundo periodo de receso de este Alto Tribunal.

⁶ Fojas 77 a 78 del expediente en que se actúa.

⁷ "Artículo 13. El tribunal es el máximo órgano judicial del Estado. ..."

"Artículo 21. Corresponde conocer al Pleno: ... III. De las controversias en que sea parte el Poder Judicial, en los casos contemplados por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 23. Corresponde al presidente: I. Representar al tribunal ante toda clase de autoridades y personas, así como delegar el ejercicio de esta función en servidores públicos del Poder Judicial, sin perjuicio de su ejercicio directo."



que el citado servidor público cuente con atribuciones para ostentar la representación jurídica del poder actor.

22. Aunado a lo anterior, el poder actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal.

VI. Legitimación pasiva

23. En el auto de admisión de doce de febrero de dos mil diecinueve se tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Puebla, quien fue representado por Nicolás Sánchez Torres, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado de Puebla, personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento respectivo.⁸

24. Ahora bien, conforme al artículo 101, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla⁹ al presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política le corresponde "*Ejercer la representación legal del Poder Legislativo del Estado, pudiendo delegar dicha representación al secretario general o al director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos cuando lo considere adecuado*".

25. A la contestación de demanda fue anexada copia certificada del acuerdo emitido por el presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, a través del cual delega al director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos la representación legal del Congreso del Estado de Puebla.¹⁰ En consecuencia, Nicolás Sánchez Torres tiene la facultad para representar a la parte demandada en esta controversia.

⁸ Foja 180 del expediente en que se actúa.

⁹ "**Artículo 101.** Son atribuciones del presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política: ... III. Ejercer la representación legal del Poder Legislativo del Estado, pudiendo delegar dicha representación al secretario general o al director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos cuando lo considere adecuado."

¹⁰ Fojas 182 a 186.



VII. Causas de improcedencia

26. El representante de la parte demandada refiere que el presente asunto debe sobreseerse debido a que han cesado los efectos de los actos impugnados, toda vez que la información solicitada relacionada con la licencia otorgada al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro ya fue otorgada por el Poder Judicial Local al Poder Legislativo.

27. Dichos argumentos deben desestimarse, en virtud de que de autos no se advierte que la parte demandada haya dejado sin efectos la solicitud de informe pormenorizado que le realizó a la parte actora, aunado a que los actos a los que se refiere y los impugnados en la presente controversia constitucional son distintos.

28. En efecto, el acto combatido en este asunto es el acuerdo aprobado por el Congreso del Estado de Puebla en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho y la notificación de esa misma fecha; en cambio la información que recibió el poder demandado, si bien está relacionada con la materia de dicho acuerdo, lo cierto es que deriva de una solicitud realizada a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Judicial actor.

29. Por ello, el hecho de que el demandado a través de ese mecanismo de acceso al público en general haya obtenido información vinculada con la inicialmente solicitada no hace que esta última petición (hecha en calidad de poder autónomo del Estado de Puebla) quede insubsistente o sin efectos, pues, se insiste, son actos de distinta naturaleza que no se sustituyen entre sí.

VIII. Estudio de fondo

30. En términos de lo asentado en el apartado relativo a la precisión de los actos impugnados, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si el Congreso del Estado de Puebla se excedió en sus facultades constitucionales al solicitar al Poder Judicial de esa entidad un informe pormenorizado de la licencia otorgada a un Magistrado local para ausentarse de sus funciones. Para tales efectos, se estima necesario en primer término reproducir en su integridad el acuerdo impugnado.



"El honorable Sexagésimo Congreso
Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla

"Considerando

"Que en sesión pública ordinaria celebrada con esta fecha, esta Soberanía tuvo a bien aprobar el Acuerdo emitido por la Comisión de Procuración y Administración de Justicia, por virtud del cual se solicita informe pormenorizado al presidente del Tribunal Superior Justicia del Estado de Puebla C. Magistrado Héctor Sánchez Sánchez, a esta Soberanía, respecto licencia otorgada por el Pleno del Poder Judicial al C. Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro mediante oficio 2359 suscrito el 17 de mayo de 2018 y recibido el 21 de mayo del mismo año, ante los acontecimientos suscitados el día 3 de julio en el hotel MM, en donde dada la participación del C. Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro en los hechos ocurridos se dio su detención por parte de la autoridad.

"Que se tiene, que con fecha 21 de mayo de 2018, el Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, en su carácter de Magistrado adscrito a la Tercera Sala Penal, presentó ante la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla; un escrito dirigido al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla; donde solicitó licencia sin goce de sueldo para ausentarse de las labores y funciones que le fueron encomendadas, por un periodo de 30 días a partir del 4 de junio de 2018.

"Que del análisis de la solicitud en comento se tiene que efectivamente adolece de la debida fundamentación y motivación.

"Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para que se estime que un acto de autoridad está debidamente fundado y motivado debe señalarse con precisión el precepto legal aplicable al caso en concreto, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto. En apoyo a lo anterior, se cita la jurisprudencia ... 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.' ...

"En efecto se afirma que la solicitud de licencia adolece de la debida fundamentación, porque para fundamentar la solicitud de licencia textualmente se dice:



"Que, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los arábigos 185 y 187, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla ...'

"Al respecto, es de señalar que el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el derecho de petición de los ciudadanos hacia la autoridad, no así, cuando una autoridad se dirige a otra autoridad. Pues como de la literalidad de la solicitud de licencia que nos ocupa, el Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, hace la solicitud en calidad de Magistrado, en tal carácter se dirige a sus iguales, respecto de los cuales no guarda ningún tipo de subordinación o relación laboral.

"Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia ... 'PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD.' ...

"Ahora bien, en lo que respecta al artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, no resulta aplicable al caso, debido a que el numeral en cita se refiere a la obligación de los Jueces municipales y de paz de dar aviso de haber tomado el puesto, tanto ellos como sus subordinados, a la Comisión de Administración y Presupuesto del Poder Judicial del Estado: por lo tanto, no resulta idóneo para fundamentar la solicitud de licencia.

"Continuando con el análisis de la fundamentación de la solicitud de licencia presentada por el Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, al Pleno o de los togados, se tiene que también se cita el artículo 187, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, y si bien este artículo resultó idóneo para fundamentar la solicitud de licencia, no menos cierto es que, por sí solo resulta insuficiente, aunado a que no tiene fracciones como en la solicitud se cita, la que pone al descubierto el descuido con el que fue elaborado el documento.

"Es de hacer énfasis en señalar que la solicitud de licencia suscrita por el Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, incumple con la obligación de expresar las razones que motivan la solicitud de licencia. Como lo ordena el artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla. En con-



secuencia, adolece de la fundamentación respectiva, que en el presente caso invariablemente consiste en expresar la razón que lo motivó a pedir licencia.

"Ahora bien, en mayo de 2018, se celebró la sesión ordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, de la literalidad del acta respectiva, no se sabe si fue la primera o la segunda sesión en el mes, pues por mandato legal el Pleno debe sesionar como mínimo dos veces por mes. La omisión de señalar si se trata de la primera o la segunda sesión del mes, *per se*, genera incertidumbre, en detrimento del principio de seguridad jurídica.

"En el orden del día el asunto de la licencia que presenta el Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro fue listado como punto 2, y se dio cuenta al Pleno de los togados conforme a lo siguiente:

"2. Escrito del señor Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, integrante de la Tercera Sala en Materia Penal de este tribunal, recibido el día dieciséis de mayo del año en curso, por medio del cual solicita se le conceda licencia sin goce de sueldo, para ausentarse de sus funciones y labores, por el periodo comprendido del día cuatro de junio al día cuatro de julio del presente año.'

"Acto seguido, también se da cuenta al Pleno de la excusa presentada por el peticionario de la licencia, para el efecto de no intervenir en la deliberación y votación del asunto con el que previamente se había dado cuenta al Pleno, al manifestar tener un interés directo en el asunto.

"En este orden de ideas se tiene que de la literalidad del acta de la sesión del Pleno fecha 17 de mayo de 2018, los togados se avocaron al análisis de la excusa que se les planteó, abordando su estudio en los puntos marcados con números romanos del I al V, para concluir por unanimidad de votos que era procedente y justificada la excusa hecha valer por el Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, para no intervenir en la deliberación y votación del punto de cuenta.

"Incluso se hizo constar que el Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, integrante de la Tercera Sala Penal, se retira del recinto en donde se desahogaba la sesión.



"Acto seguido, se señala que el Magistrado presidente Héctor Sánchez Sánchez, sometió al Pleno el punto de cuenta, resolviendo lo siguiente:

"**Acuerdo.** Por unanimidad de votos y con fundamento en lo establecido por los artículos 19, fracción II, y 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, se concede licencia sin goce de sueldo al señor Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, integrante de la Tercera Sala en Materia Penal de este tribunal, para ausentarse de sus funciones y labores, por el periodo comprendido del día cuatro de junio al día cuatro de julio del presente año. Comuníquese y cúmplase."

"Que como consecuencia de lo anterior, se tiene conocimiento de la existencia del oficio número 2359 de fecha 17 de mayo de 2018, firmado por el Lic. Álvaro Bernardo Villar Osorio, en su carácter de secretario del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, y dirigido al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, por medio del cual le hace saber que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia le otorgó licencia sin goce de sueldo para ausentarse de sus funciones y labores del 04 de junio de 2018 al 04 de julio de 2018.

"En tal virtud este honorable Congreso considera:

"1. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia se excedió en sus facultades, debido a que en términos del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, sólo tiene facultades para otorgar licencia a los Magistrados por 30 días.

"Se afirma que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se excedió en sus facultades porque entre el día 4 de junio y el 4 de julio de 2018, median 31 días, como a continuación se evidencia:

01 04 de junio de 2018	17 20 de junio de 2018
02 05 de junio de 2018	18 21 de junio de 2018
03 06 de junio de 2018	19 22 de junio de 2018
04 07 de junio de 2018	20 23 de junio de 2018
05 08 de junio de 2018	21 24 de junio de 2018
06 09 de junio de 2018	22 25 de junio de 2018
07 10 de junio de 2018	23 26 de junio de 2018



08 11 de junio de 2018	24 27 de junio de 2018
09 12 de junio de 2018	25 28 de junio de 2018
10 13 de junio de 2018	26 29 de junio de 2018
11 14 de junio de 2018	27 30 de junio de 2018
12 15 de junio de 2018	28 01 de julio de 2018
13 16 de junio de 2018	29 02 de julio de 2018
14 17 de junio de 2018	30 03 de julio de 2018
15 18 de junio de 2018	31 04 de julio de 2018
16 19 de junio de 2018	

"En este orden de ideas, se tiene que al exceder de más de treinta días la licencia que fue otorgada al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, correspondía otorgarla al Congreso del Estado, lo que en los hechos no sucedió.

"No pasa inadvertido, que en determinado momento se pudiera alegar que la licencia otorgada sólo comprende días hábiles. Sin embargo, tal argumento resulta ineficaz, si se toma en cuenta que en los términos en que está redactada la solicitud y el otorgamiento de la licencia, es para separarse del cargo por el lapso comprendido del 04 de junio de 2018 al 04 de julio de 2018, sin que exista una mención expresa que señale que la licencia sólo comprende días laborables.

"2. Para la procedencia de la solicitud de licencia, es requisito *sine qua non*, calificar las razones que la motivan debiendo constar por escrito. Así lo ordena el artículo 193 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla.

"Sin embargo, de la literalidad del acta del Pleno del Poder Judicial Estatal de fecha 17 de mayo de 2018, no se asienta el debate y/o análisis por parte de los integrantes del órgano colegiado, para calificar las razones que motivan la licencia, o en su caso, la razón que ante la ausencia de las razones que motivan la licencia, como en la especie sucedió, no era posible entrar al estudio de ellas y en consecuencia negar la licencia. Lo que, en términos legales, hubiese sido lo correcto.

"3. En el acta de fecha 17 de mayo de 2018, el Pleno del Poder Judicial del Estado vulnera los principios de congruencia y exhaustividad. Se afirma lo anterior, las razones siguientes:



"Se vulnera el principio de congruencia, al haber otorgado una licencia, sin que se cumplieran con el indispensable de que el solicitante de la licencia expresara las razones que la motivaban.

"Se vulnera el principio de exhaustividad, ante la ausencia de debate y/o análisis de la calificación de las causas que motiva la solicitud de la licencia que se otorgó al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro.

"4. Al no resultar aplicables al caso en concreto, los artículos 19, fracción II y 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para el Estado de Puebla, pues de ellos no se faculta al Pleno del Poder Judicial Estatal a otorgar licencias por más de 30 días. Aunado a que el acuerdo que resuelve el punto 2 del orden del día del acta de sesión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, de fecha 17 de mayo de 2018, no existió el debate y/o análisis de la calificación de las causas que motiva la solicitud de la licencia que se otorgó al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro.

"Se concluye que el acuerdo del Pleno por medio del cual autorizado (sic) al Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro, integrante de la Tercera Sala Penal, (sic) para ausentarse de sus funciones y labores del 04 de junio de 2018 al 04 de julio de 2018, adolece de la debida fundamentación y motivación.

"Lo anterior es así, porque el imperativo contenido en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, es para todas las autoridades. En el caso que nos ocupa, se traduce en que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, debe atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica a sus actos, máxime si se toma en cuenta la alta responsabilidad que significa desempeñar el cargo de Magistrado, por lo que la licencia otorgada no debe crear dudas o incertidumbre, como en la especie está sucediendo.

"En lo que respecta a la motivación, la obligación constitucional de toda autoridad implica señalar con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que se configure la hipótesis normativa.



"Sostener lo contrario, implica violentar el orden constitucional en apoyo a lo anterior, resulta aplicable la jurisprudencia ... 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.' ...

"Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 fracción I, 64 y 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 134, 135 y 151 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, se expide el siguiente:

"ACUERDO

"**ÚNICO.**—Solicítese informe pormenorizado al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla C. Magistrado Héctor Sánchez Sánchez, a esta soberanía, respecto a la licencia otorgada por el Pleno del Poder Judicial al C. Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro mediante oficio 2359 suscrito el 17 de mayo de 2018 y recibido el 21 de mayo del mismo año.'

"Notifíquese.

"Dado en el Palacio del Poder Legislativo en la cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza, a los veintiséis días del mes de noviembre de dos mil dieciocho."¹¹

31. A juicio de esta Primera Sala son **fundados** los conceptos de invalidez hechos valer, como enseguida se explica.

32. El principio de división de poderes está expresamente previsto para el ámbito estatal en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² cuyo primer párrafo establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que se

¹¹ Fojas 33-40 del expediente en que se actúa.

¹² "**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. ..."



recoge también en el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Puebla (sic).¹³

33. En relación con el principio de división de poderes, el Tribunal Pleno ha señalado que es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte los principios democráticos reconocidos en la Norma Suprema.¹⁴

34. También ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece la Constitución no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.¹⁵

35. Asimismo, se ha establecido que para respetar el principio en comento, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber: a) la no intromisión; b) la no dependencia; y, c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

¹³ **Artículo 2o.** ... El Gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado.

"No pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo."

¹⁴ "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Jurisprudencia P./J. 52/2005, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, «con número de registro digital: 177980».

¹⁵ "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.". Jurisprudencia P./J. 78/2009, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540, «con número de registro digital: 166964».



36. La intromisión se ha explicado como el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Finalmente, la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.¹⁶

37. Vinculado con lo anterior, tratándose de relaciones entre poderes autónomos del Estado esta Suprema Corte ha sostenido que para que uno de ellos ejerza una función es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o Local, según se trate, o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efecto de ellas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.¹⁷

38. En el caso en estudio, los artículos 57¹⁸ de la Constitución del Estado de Puebla y 19, fracción II,¹⁹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la misma entidad establecen, respecto de las licencias de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia: (i) que es facultad del Congreso otorgarlas cuando sean

¹⁶ "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Jurisprudencia P./J. 80/2004, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, «con número de registro digital: 180648».

¹⁷ Así se consideró en la controversia constitucional 41/2006.

¹⁸ "Artículo 57. Son facultades del Congreso: ... XV. Conocer y resolver sobre las renunciaciones; así como de las licencias por más de treinta días del gobernador, de los diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, del auditor superior del Estado y demás que conforme a ley deba conocer."

¹⁹ "Artículo 19. Son facultades del Pleno:

"I. Elegir, de entre los Magistrados a su presidente, así como conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;

"II. Conceder licencias a los Magistrados del tribunal hasta por treinta días. Cuando excedan de este plazo, las mismas serán acordadas por el Congreso, o en sus recesos, por la Comisión Permanente."



por más de treinta días; y, (ii) del Pleno del tribunal cuando no excedan dicho término.

39. Como puede observarse, las disposiciones que regulan lo relativo a las licencias de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Local, no exigen que cuando corresponda conocer de ellas al Pleno de ese órgano o al Congreso Local, según sea el caso, se requiera de la anuencia, autorización o colaboración del otro poder, ni tampoco se les autoriza para solicitar informes al poder que otorgó la licencia a efecto de que justifique su proceder.

40. Aún más, en la Constitución Política del Estado de Puebla tampoco existe disposición ni expresa ni tácita que faculte el Poder Legislativo a solicitar al Poder Judicial informes pormenorizados sobre las licencias que otorga a los integrantes de esa institución, como en este caso, que se trata de una solicitud de licencia sin goce de sueldo presentada por un Magistrado para ausentarse temporalmente de sus funciones. Ni tal solicitud de informe puede derivarse de las atribuciones que compete al Poder Legislativo o de alguna función que se le haya encomendado, además de que tampoco resulta necesario para el ejercicio de estas atribuciones o funciones.²⁰

41. No es obstáculo a la consideración anterior lo señalado por la Legislatura demandada en su contestación, en el sentido de que el acuerdo impugnado fue emitido con fundamento en artículo 57, fracciones XIV, XXIII y XXVII,²¹ de la Constitución Local.

²⁰ Orienta lo anterior la jurisprudencia del Tribunal Pleno, de rubro: "INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN.". Tesis P. CLIX/2000, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre de 2000, página 28, «con número de registro digital: 191088».

²¹ **Artículo 57.** Son facultades del Congreso: ...

"XIV. Elegir a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia a propuesta en terna del Ejecutivo; y ratificar por mayoría de los miembros presentes del Congreso a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa designados por el Ejecutivo del Estado, así como designar al integrante del Comité Consultivo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado que le corresponda; ...

"XXIII. Recibir la protesta constitucional a los diputados, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, al auditor superior del Estado, en su caso, al gobernador de elección popular directa, al interino o al sustituto, y a todos los demás que conforme a las leyes no deban otorgar protesta ante otra autoridad; ...



42. Lo anterior porque las dos primeras fracciones sólo establecen como facultades del Congreso Local (a) elegir a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado y (b) recibir su protesta constitucional.

43. Mientras que la última de las fracciones prevé la atribución del Congreso de (c) expedir leyes para hacer efectivas las facultades concedidas a los poderes por las Constituciones Federal y Local, así como las que correspondan al régimen interior del Estado y no estén expresamente reservadas a los Poderes de la Unión. No obstante, el acto impugnado no consiste en una ley, sino en un acuerdo parlamentario.

44. Además, el acuerdo impugnado no tiene como finalidad hacer efectiva alguna facultad de las que corresponden a los poderes locales o al régimen interior, como lo establece la fracción XXVII del artículo 57 referido, pues de su lectura se advierte que el punto de acuerdo tomado se justificó en que tanto la solicitud de licencia sin goce de sueldo presentada por el Magistrado Mancilla Amaro, como la determinación en la que se acordó favorablemente su petición adolecen de una indebida fundamentación y motivación y, a juicio de la Legislatura, debió negarse la licencia de mérito. De ahí que lejos de pretender hacer efectivas las facultades de los órganos locales, lo que se hace en el acuerdo impugnado es analizar la legalidad de la determinación tomada, sin que, se insiste, el Legislativo Local cuente con facultades constitucionales o legales para ello.

45. Tampoco escapa para esta Suprema Corte que la parte demandada justifica la constitucionalidad del acuerdo impugnado bajo el argumento de que el artículo 146 de su Reglamento Interior²² lo faculta para pedir informes por escrito a los Poderes Ejecutivo y Judicial.

"XXVII. Expedir leyes para hacer efectivas las anteriores facultades y todas las concedidas a los otros poderes por la Constitución Federal y por esta Constitución del Estado, así como las que correspondan al régimen interior del Estado y no estén expresamente reservadas a los Poderes de la Unión."

²² "Artículo 146. El Congreso, por vía de acuerdo, puede resolver cualquier asunto que se someta a su consideración, cuando para ello no se requiera de una ley o decreto; puede aprobar peticiones de extrañamientos o pedir informes por escrito a los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como a los Ayuntamientos de la entidad."



46. No obstante, si en la Constitución del Estado de Puebla no existe disposición alguna que establezca la obligación del poder judicial de informar pormenorizadamente al Congreso Local sobre las solicitudes que otorga a los Magistrados para ausentarse de sus funciones que no rebasen treinta días; ni tal solicitud derivó, como ya se dijo, de las atribuciones que competen al Poder Legislativo o de alguna función que se le haya encomendado; es claro que lo dispuesto en el precepto del reglamento interior referido, no puede servir de fundamento del acuerdo impugnado.²³

47. De igual manera, tampoco se advierte que el informe solicitado resulte necesario para el ejercicio de las atribuciones o funciones del Congreso demandado, pues se reitera, de la parte considerativa del acuerdo impugnado no se observa una motivación sobre la necesidad o indispensabilidad de lo requerido a fin de que la Legislatura pudiera cumplir con sus atribuciones, sino que únicamente se limita a cuestionar la legalidad tanto de la solicitud de licencia como de la determinación que la concede.

48. Por ende, la facultad de la Legislatura Local establecida en el artículo 146 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla para pedir informes por escrito a los otros dos poderes, no debe entenderse como una potestad ilimitada, sino acotada a aquellos casos en que resulte estrictamente necesario para hacer efectivas las facultades que expresamente tenga reconocidas en la Constitución Federal o Local.

49. Bajo estas consideraciones, es claro que el Congreso del Estado de Puebla, al solicitar al Poder Judicial de esa entidad un informe pormenorizado de la licencia por treinta días otorgada a uno de sus Magistrados, sin facultad expresa para ello o sin justificar su necesidad para hacer efectivas las propias, incumplió el mandato de no intromisión en las atribuciones de otros poderes,

²³ "PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.". Tesis P. CLVIII/2000, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre de 2000, página 33, «con número de registro digital: 191089».



establecido para respetar el principio de división de poderes previsto para el ámbito local en el artículo 116 de la Constitución Federal.

50. Ante ello, lo procedente es declarar la invalidez del acuerdo aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Puebla en sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, mediante el cual se resolvió: "ÚNICO.—Solicítense informe pormenorizado al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado C. Magistrado Héctor Sánchez Sánchez, a esta soberanía, respecto a la licencia otorgada por el Pleno del Poder Judicial al C. Magistrado Raymundo Israel Mancilla Amaro mediante oficio 2359 suscrito el 17 de mayo de 2018 y recibido el 21 de mayo del mismo año."

IX. Efectos

51. De conformidad con el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Puebla.

52. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del acuerdo aprobado por el Congreso del Estado de Puebla el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado octavo de la presente resolución.

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 cuatro votos** de los Ministros: Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES POR CONCEPTO 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 AL MUNICIPIO DE VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. 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 VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

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 VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN



LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VIII. 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 ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA MISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA



LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XI. OMISIÓN DE PAGO DE 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 ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XII. 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 VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIII. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO 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 RECUR-



SOS AL MUNICIPIO DE VILLA ALDAMA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 173/2019. MUNICIPIO DE VILLA ALDAMA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE 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: 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 veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el treinta de abril de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gisela Ramón Contreras y Macario Cruz Demetrio, en su carácter de presidenta la primera de ellos; síndico único y representante legal el último de ellos, del Municipio de Villa Aldama, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en la que solicitaron la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El Municipio actor manifestó bajo protesta de decir verdad, el desconocimiento de la existencia de algún **tercero interesado**.



Actos cuya invalidez se demanda:

1) De la autoridad señalada 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 aportaciones y/o participaciones federales que le corresponden al Municipio de Villa Aldama, por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular:

a. Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$2'563,452.00 (dos millones quinientos sesenta y tres mil cuatrocientos cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

b. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por la cantidad de \$1'483,008.00 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil ocho pesos 00/100 M.N.) correspondientes a los meses agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

c. El pago de los intereses por retraso injustificado del Fondo de Infraestructura Social y Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Cantidades que manifiesta la parte actora, fueron entregadas al Estado de Veracruz por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2) La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retenciones indebidas de las aportaciones y/o participaciones federales, que le corresponden al Municipio de Villa Aldama, por concepto de **Ramo General 33**.

3) La omisión de la autoridad demandada, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como lo dispuesto en el artículo sexto, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que ha sido omisa



en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo General 33, y en lo que se refiere a los fondos descritos en el numeral 1.

4) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional, la obligación de la autoridad demandada de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las aportaciones y/o participaciones federales que corresponden al Municipio actor, provenientes del fondo por el concepto de Ramo General 33 a que se han hecho referencia.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

El Municipio actor indica que en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, aparece detallado el monto a recibir por el Municipio de Villa Aldama, así como los días que tendrían que haber depositado, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, (FISMDF); siendo que, pese a llamados, requerimientos y solicitudes a la Secretaría de Finanzas y Planeación de Gobierno del Estado de Veracruz, han sido omisos en entregar los recursos correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, máxime que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó dichos recursos al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Del mismo modo, la parte actora alega que de acuerdo con la publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se determinó el monto a favor del Municipio de Villa Aldama, así como los días en que se realizaría dicho pago, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUNDF; por lo que a pesar de los diversos requerimientos y solicitudes realizados ante la Secretaría de Finanzas y Planeación de Gobierno del Estado de Veracruz, la autoridad demandada se ha abstenido de realizar los pagos correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, aun cuando se haya realizado la entrega de dichos recursos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Afirma el Municipio actor que la autoridad demandada transgrede el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales, por lo que no existe alguna justificación para no ser entregadas las cantidades destinadas de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF) y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), pues vulnera la libertad de administración hacendaria contenida en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

Indica el promovente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en el artículo 115 constitucional, 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 fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

b) Principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda pública municipal, implica que todos los recursos de la hacienda municipal deben ejercerse de forma directa por su órgano de gobierno o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

c) Principio de integridad de los recursos municipales, consigue que los Municipios deben recibir en forma puntual, efectiva y completa tanto 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) establecidas por los Estados sobre la propiedad inmo-



liaria 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 aceptables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

g) Facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos, las cuales vincula a las Legislaturas Estatales con una motivación adecuada en caso de apartarse de la propuesta municipal.

Señala el promovente que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, prohíbe que los recursos anteriores estén afectados a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones establecidas en esa misma ley.

Argumenta el Municipio actor que no existe alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que la autoridad estatal haya omitido la entrega de los fondos, pues no consta acuerdo o convenio que se comprometan los recursos que le corresponde al Municipio para el pago de las obligaciones. Por tanto, la omisión de pago por parte de la autoridad demandada es contra la propia voluntad de la hoy parte actora.

Indica que, la Federación al transferir a los Municipios los recursos denominados "participaciones federales", incluyendo el fondo que es retenido por la parte demandada, debe garantizar a cada uno de 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 debe tener plena certeza acerca de los recursos que se disponen; de lo contrario, se estaría privando



a los Municipios los apoyos necesarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales y, por tanto, se transgrede el principio de autonomía financiera.

Indica el Municipio actor que, en virtud del artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el recurso en mención debe entregarse por los Estados íntegramente a sus Municipios, en términos de lo que establezcan las Legislaturas Locales, lo que, tratándose del Estado de Veracruz, será el cien por ciento.

De esa forma –sostiene el actor– al no existir autorización en norma general alguna para que la autoridad demandada lleve a cabo la retención ilegal de los fondos federales que le corresponden al Municipio, se violan los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de recursos.

Aduce que, al ya haber transferido el Gobierno Federal los recursos a las ahora autoridades demandadas y éstas estar impidiendo su disposición, se vulnera su autonomía financiera y se pone en riesgo el derecho humano al desarrollo social de sus habitantes.

Lo anterior, detalla, en virtud de que el artículo 115, fracción IV, constitucional, establece la libre hacienda municipal a fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

Apunta el actor que la Federación, al transferir las participaciones federales a los Municipios, incluyendo el fondo objeto del presente asunto, debe garantizar a los Municipios su recepción puntual y efectiva pues en caso contrario se privaría a los Municipios de ejercer sus obligaciones constitucionales.

Destaca el promovente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria de los Municipios, por lo que la Federación y los Estados no pueden imponer restricción alguna a su libre administración, además, existe una violación al principio de integridad de los recursos en virtud



de que el Municipio no ha recibido de forma puntual, efectiva y completa sus recursos federales de fomento municipal, lo que evitó que dispusiera oportunamente de los mismos, vulnerando con ello su autonomía financiera.

Arguye la parte actora que de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, la intervención de la autoridad demandada respecto a los fondos de participaciones y/o aportaciones federales que corresponden a los Municipios, es de simple mediación administrativa; es decir, su papel es de control y supervisión en el manejo de dichas aportaciones mas no de disposición, suspensión o retención.

Esgrime el demandante que, por ley, la intervención del Estado de Veracruz y de todas las autoridades demandadas, respecto de los fondos que legalmente corresponden a los Municipios, es de **simple mediación administrativa**, y que en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión de su manejo, pero nunca de disposición o retención, por lo que el Gobierno del Estado de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos correspondientes al Ramo 33, y que al no ser entregada de forma puntual, se violenta el Sistema de Coordinación Fiscal.

Menciona el promovente que el artículo 115, fracción IV, constitucional, contempla diversas garantías a favor de los Municipios, entre ellas, el principio de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, la cual asegura a estos últimos, a nivel constitucional, que tendrán asegurados los recursos necesarios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

Por lo anterior, considera que subsiste el derecho y la obligación legal del Municipio para reclamar el pago de las participaciones y/o aportaciones federales no entregadas en el año dos mil dieciséis por el Gobierno del Estado de Veracruz, de ahí que, resulta la obligación de la demandada de realizar el pago de los montos omitidos, con los intereses respectivos al Municipio actor.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 14, 16, 17, 20, 40, 41, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



QUINTO.—**Trámite de la controversia.** En proveído de tres de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 173/2019, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

Mediante diverso proveído de seis de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por presentado únicamente al síndico del Municipio de Villa Aldama, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con la personalidad que ostenta, por recaer en éste la representación legal del Ayuntamiento, admitió a trámite la demanda con reserva de los motivos de improcedencia que se pudieran advertir al momento de dictar sentencia, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y ordenó se le emplazara con copia simple del escrito de cuenta y sus anexos, para que formulara su contestación y lo requirió, a fin de integrar debidamente el expediente, para que al dar contestación a la demanda, remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con la omisión impugnada, además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese.

SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Por escrito recibido el dos de julio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda señaló en síntesis, lo siguiente:

I. En el apartado que denominó oportunidad, refirió que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. Por cuanto hace a los antecedentes que refiere el Municipio actor respecto del retraso y omisión en la entrega de las cantidades correspondientes a las participaciones federales a 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 inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.



Afirmó que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios, previo a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

Indicó que la autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto de la retención u omisión de pago del recurso y/o fondo federal que presuntamente le corresponde en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal ha fenecido, por haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda, lo que se traduce en actos que devienen consentidos.

Señaló que los Fondos de Aportaciones Federales son recursos de índole federal, es decir, ministrados por la Federación para apoyar a las entidades federativas y a los Municipios, sujetos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y demás leyes federales y locales aplicables, por lo que no están sometidos al régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las participaciones federales.

Argumentó que, al advertirse la diferencia entre participaciones federales y Fondos de Aportaciones Federales, pues estas últimas son recursos netamente federales, que al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria, regulado por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el texto constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal, por lo que si la parte actora pretende ejercer un derecho impugnando la presunta omisión de pago respecto de un fondo federal, debió agotar la vía legal prevista para la solución del conflicto, o el principio de definitividad para impugnar tales actos en este medio de control constitucional y sujetarse además al plazo legal establecido en la ley reglamentaria tratándose de impugnaciones.

Estimó que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya ago-



tado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues no se advierten violaciones directas a la Constitución.

Asentó que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportaciones están regulados por las Leyes de Coordinación Fiscal Federal y/o disposiciones federales, y que las entidades y Municipios pueden ejercitar los medios de defensa con la finalidad de que los actos que consideren violatorios puedan ser revocados, modificados o nulificados, en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.

Sostuvo que el Municipio actor no aportó prueba fehaciente de que los recursos federales que reclama estuvieron, o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos, resulta un hecho notorio que el ente municipal carece de todo derecho para allegarse de recursos que evidentemente no serán ejercidos, por estar sujetos al principio de anualidad, por haber concluido el ejercicio fiscal dos mil dieciséis y haberse aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve.

Indicó que esta circunstancia actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el 45 del mismo ordenamiento, en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que dejen de surtir efectos jurídicos, en tanto que las sentencias dictadas que se pronuncian en este medio de control constitucional no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Estableció que respecto de los recursos que derivan de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, mismo que ha concluido, en virtud de que el mismo se prevé en el presupuesto de egresos y el cual además está sujeto a una condición de anualidad en términos de los artículos 26, fracción I, inciso a), y 33, fracciones XXVII y XXVIII, de la Constitución Política del



Estado de Veracruz y demás disposiciones legales y aplicables, en virtud de que del escrito de demanda no se advierte que tuvieron y/o tengan ultra-actividad para futuros ejercicios fiscales.

Esgrimió que de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación, rige el principio de anualidad, y que, en consecuencia, si la vigencia de éstos es anual y ésta concluyó, no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación y concluir aquella, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos, por lo que procede sobreseer.

Indicó que los actos que el Municipio actor pretende impugnar, se encuentran previstos en el presupuesto de egresos y condicionados al ejercicio fiscal dos mil dieciséis y ante la conclusión del mismo, es inconcuso que el Municipio promovente pretenda, ante la extemporaneidad de su demanda, allegarse de algo que está condicionado a un ejercicio fiscal y que forma parte de la integración de una administración municipal que ya concluyó.

Solicitó también que, en caso de condenar al pago al Poder Ejecutivo del Estado respecto de los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, al afectar con ello el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar, este Alto Tribunal fije al menos un plazo razonable a efecto de que el Gobierno de Veracruz pueda presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y cubrir los pagos.

Precisó que de la lectura del escrito de demanda del promovente, se desprende que el Municipio actor sabía y tenía conocimiento de las fechas y/o calendario de entrega de los recursos a que presuntamente tuvo derecho respecto de lo que prevén las leyes y acuerdos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil



dieciséis, ello en virtud de que los mismos fueron dados a conocer por el Gobierno del Estado de Veracruz a través de la publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de 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 dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis, contenidos en los números extraordinarios 064 de fecha trece de febrero de dos mil catorce, 064 de fecha trece de febrero de dos mil quince y 062 de fecha doce de febrero de dos mil dieciséis.

Afirmó que el Municipio promovente pretendió ajustar la oportunidad de la presentación de su demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión siendo que de la demanda se desprende que el Municipio actor realmente se encuentra señalando como acto reclamado una omisión derivada de un acto positivo.

Adujo que no es válido pretender sujetar el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional a la regla general que rige la impugnación de omisiones, toda vez que la misma no es aplicable cuando las omisiones que se impugnan derivan de un acto positivo que se hizo del conocimiento del actor y no se controvertió oportunamente.

Argumenta que en la especie, la aludida omisión referida por la parte actora resulta ser en realidad una consecuencia directa de la supuesta retención que el actor refiere de los recursos por parte del Gobierno de Veracruz.

Así, el acto positivo –a juicio del Poder Ejecutivo–, resulta ser la supuesta retención de los recursos según el dicho del actor, mientras que la consecuencia directa la constituye la omisión de hacer entrega de los recursos provenientes de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales reclamadas y en ese tenor, la excepción a la regla que establece que cuando se trate de omisiones la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan ha quedado actualizada en el presente asunto en la medida que la omisión reclamada deriva de un acto positivo.



De esa forma –indica el Ejecutivo Estatal–, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal a los que tiene derecho y el no haberlo hecho así, constituye la prescripción del derecho.

Aclaró que aun cuando la administración del Gobierno del Estado de Veracruz niegue, por no ser hechos propios, los actos que reclama el Municipio actor, ello no es obstáculo para que al tratarse de actos, al Municipio promovente le corresponda probarlos y ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, solicitó el Ejecutivo a este Tribunal Constitucional, el estudio oficioso de las causales de improcedencia previstas por el artículo 19, último párrafo, de la ley de la materia.

III. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que el único concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta inatendible, y que por tanto, 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, han quedado actualizadas las causales de improcedencia previstas en la ley reglamentaria que fueron expuestas en el apartado anterior.

SÉPTIMO.—Acuerdo de recepción de la contestación de demanda. En proveído de tres de julio de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Ejecutivo de la entidad, (sic) tuvo designando autorizados y delegados y ofreciendo pruebas; de igual forma, instruyó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley hiciera la manifestación que a su representación corresponde, e igualmente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, señalando las diez horas del diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve para tener verificativo la audiencia de ofrecimiento y



desahogo de pruebas y alegatos, dejando a disposición del Municipio actor las copias de traslado correspondientes de los anexos presentados por la autoridad demandada.

Asimismo, por escrito presentado el doce de agosto de dos mil diecinueve, Verónica Hernández Giadáns, en su carácter de directora general Jurídica de la Secretaría de Gobierno, delegada del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, exhibió la documental pública relativo a los pagos realizados al Municipio actor de los fondos de aportaciones que le corresponde respecto del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, reservándose acerca de su desahogo en la audiencia correspondiente en proveído de trece de agosto del mismo año.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotadas las etapas procesales, el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, 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, se hizo constar que por escrito presentado el doce de abril de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Verónica Hernández Giadáns, en su carácter de directora general Jurídica de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, formuló alegatos; asimismo, con escrito presentado el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, por el delegado del Ayuntamiento de Villa Aldama, Estado de Veracruz, donde expresó sus alegatos; poniéndose 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 tres de octubre de dos mil diecinueve. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de ocho de octubre del mismo año dictado por el presidente de la Sala, quien ordenó registrar el 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 Pleno.

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,¹ esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

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 las aportaciones y/o participaciones federales de Ramo General 33, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por el concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF) (ahora Ciudad de México).
- La omisión de entrega de las aportaciones y/o participaciones federales de Ramo General 33, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por el concepto Fondo de Aportaciones para el

¹ **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. ..."



Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

- El pago de intereses derivado de la omisión de pago de los respectivos fondos.

De las constancias que corren agregadas en autos se desprende que los actos impugnados son parcialmente ciertos.

Sin embargo, respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de la Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) –FORTAMUNDF– entre los Municipios del Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, y conforme al acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se estableció el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada Municipio de acuerdo a lo siguiente:

**"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".

En ese orden de ideas, el acto impugnado en la omisión de entrega de las aportaciones federales por concepto del fondo en comento debe considerarse inexistente, porque si bien la entidad federativa estaba obligada a efectuar la entrega de la cantidad correspondiente a la aportación federal, sucede que el día de la presentación de la demanda –treinta de abril de dos mil diecinueve– ya se había realizado la entrega de dichas aportaciones al Municipio actor, de modo que no se puede hablar que a esa fecha existiera omisión de pago.

Robustece lo anterior, ya que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave informó que la parcialidad del mes de agosto de dos mil dieciséis fue entregada al Municipio actor el día treinta y uno de agosto de ese mismo año, acompañando la constancia del comprobante de transferencia electrónica con número de referencia 9888972 del que se observa haber efectuado un depósito a favor del Municipio por la cantidad de \$486,309.00 (cuatrocientos ochenta y seis mil trescientos nueve pesos 00/100 M.N.), cuando de acuerdo con el calendario de fechas de pago dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, (ahora Ciudad de México) fijó como fecha límite de radicación el siete de septiembre de dos mil dieciséis, por tanto es dable concluir que la entrega fue realizada de manera **oportuna**.

Al respecto, aclaró que, por lo que hace al mes de agosto del año dos mil dieciséis, existe una diferencia derivada de una retención realizada por el adeudo que existió entre el Municipio de Villa Aldama con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), relativos a los derechos y aprovechamientos por concepto de suministro de agua y descargas de aguas residuales con cargo en los recursos del fondo, por un monto total de \$60,785.00 (sesenta mil setecientos ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.), hecho que fue acreditado con el oficio número



SSE/1370/2016 de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis y suscrito por el subsecretario de egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.²

Por otro lado, y respecto a las parcialidades de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, se advierte que las mismas fueron transferidas electrónicamente el día diez de noviembre de ese año, es decir, de forma extemporánea de acuerdo al calendario de fechas de pago para el ejercicio de dos mil dieciséis; sin embargo, de la presentación de la demanda –treinta de abril de dos mil diecinueve– y la fecha de pago efectuada, puede considerarse cumplida con la obligación y, por tanto, no puede hablarse de una omisión de pago, por lo que es inexistente.

En consecuencia de lo anterior, y al desprenderse de las constancias que no existe el mencionado acto reclamado, procede sobreseer en la presente controversia por lo que respecta a la omisión de entrega de las aportaciones federales por concepto 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, con fundamento en lo dispuesto 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.

En similares términos, se resolvió la controversia constitucional 230/2016, por esta Primera Sala, en sesión de seis de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos.

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. 43/2003,³ tratándose

² Foja 257 del expediente principal.

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, «con número de registro digital: 183581» de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD



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 5/2004,⁴ 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.

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.

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

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.

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.



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.

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.

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 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.¹³

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.



En la controversia constitucional 78/2014,¹⁴ 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; 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

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.

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 para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó

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.



que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,¹⁸ 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

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 recla-

¹⁸ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

¹⁹ Foja 45 de la sentencia.

²⁰ Foja 51 de la sentencia.



me, 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.

En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es **oportuno**, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al 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 para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; así como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

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.

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

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. ..."



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.

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 ca-



rácter 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 Macario Cruz Demetrio, en su carácter de síndico único y representante legal, del Municipio de Villa Aldama, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con la constancia de mayoría y validez, de siete de junio de dos mil diecisiete,²² expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

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,²³ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Villa Aldama, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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.** Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno de la entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, expedida a su favor por el ciudadano Cuitláhuac García Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.²⁴

²² Fojas 47 y 48 del expediente principal.

²³ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento. ..."

²⁴ Foja 209 del expediente principal.



Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

"Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine. ..."

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

"Artículo 8 El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado. ..."

El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este Reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea



parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos **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 cuatro 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. 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. Finalmente, argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del referido numeral, por haber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual.

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.

La tercer causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,²⁵ 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 Villa Aldama, 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.

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."²⁶

²⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. ..."

²⁶ 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



Por cuanto hace a la última causal de improcedencia, alegada por el Poder Ejecutivo de referencia en la que se aduce la actualización prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Primera Sala estima que no se surte la misma, por lo siguiente:

El artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en estos juicios se pronuncia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. Este criterio se refleja en la tesis jurisprudencial número P./J. 54/2001, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS.—La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las

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, «con número de registro digital: 188010».



Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."²⁷

En el caso, se argumenta que los fondos y recursos reclamados se encontraban sujetos al principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Federación de dos mil dieciséis, por lo que no pueden producirse efectos después de ese ejercicio.

Lo antes expuesto de ninguna manera materializa la causa de improcedencia invocada, ya que no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el incumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, no obstante el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más cuando el acto omisivo de falta de entrega reclamada, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

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 de la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

²⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882, «con número de registro digital: 190021».



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,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. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de provisiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas provisiones 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."²⁹

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, «con número de registro digital: 163468».



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.³⁰

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, «con números de registro digital: 192331 y 192330», 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.³¹

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,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.

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 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, «con número de registro digital: 192327».

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.



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 (ahora Ciudad de México), establece 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

³³ **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. ..."

³⁴ En cumplimiento a lo indicado, el 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.



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 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.³⁵

Pues bien, son **fundados** los motivos de invalidez.

Ante la negativa del Municipio actor, de que el Poder Ejecutivo 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.

En su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo 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 demostraba con las documentales que ofrecía con el escrito de contestación.

Ahora, de acuerdo a la prueba documental ofrecida en el escrito de doce de agosto de dos mil diecinueve, consistente en el oficio TES-VER/2952/2019 de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, signado por la tesorera de la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa por el cual, informó que res-

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).



pecto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se advertían registros pendientes de pago, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, estableciendo lo siguiente:

"... 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:"

Concepto	Fecha	Monto
Fondo de infraestructura pago No.: 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$854,482.00
Fondo de infraestructura pago No.: 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$854,482.00
Fondo de infraestructura pago No.: 10 mes octubre/2016	27-oct-16	\$854,484.00
		\$2'563,448.00

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 \$8'544,822.00 (ocho millones quinientos cuarenta y cuatro mil ochocientos veintidós pesos, 00/100 M.N.) 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:

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.



**"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"

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.

Por 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.



En este orden de ideas, procede condenar al Poder Ejecutivo 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.

Cabe señalar, que de acuerdo con lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, se concluyó que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses, resultando aplicable 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."³⁷

OCTAVO.—**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:

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 Villa Aldama, 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 De-

³⁷ Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



marcaciones 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.

En términos similares se resolvió también la controversia constitucional 250/2016 de esta Primera Sala.

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 de los actos precisados en esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez del acto impugnado, en los términos y para los efectos precisados en esta ejecutoria.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES FEDERALES POR CONCEPTO DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) POR EL MES DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES FEDERALES POR CONCEPTO DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) POR LOS MESES DE NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

III. 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 CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. 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 CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

IX. 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 ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL



MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES 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 ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XIII. OMISIÓN DE PAGO DE 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 ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), ASÍ COMO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



XIV. 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 CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO 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 CALCAHUALCO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 152/2019. MUNICIPIO DE CALCAHUALCO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y PRESIDENTE JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. 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 veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado. Por escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve,



en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Rosas García, en su carácter de síndico único del Municipio de Calchahualco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órganos demandados:

- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El Municipio actor manifestó el desconocimiento de la existencia de algún **tercero interesado**.

Actos cuya invalidez se demanda:

1) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de:

a. La entrega retrasada de las Aportaciones Federales del Fondo de Infraestructura Social Municipal que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

b. La omisión de la parte demandada de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor en los términos 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 de las demandadas de resarcir económicamente a la parte actora, 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



la demanda, conforme a lo previsto en los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal; y 10, de la Ley Número 251, por concepto de pago de intereses correspondientes.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

El Municipio actor explicó que es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz.

Señaló que el veintisiete de diciembre de mil novecientos sesenta y siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto es armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los distintos órdenes de gobierno a fin de evitar la doble o triple tributación y que, en consecuencia, en algunos casos se otorga a los Estados, al Distrito Federal y a los 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, esto último, en los casos donde la respectiva participación debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

Refirió que el dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, la Federación y el Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual el Estado adquirió el compromiso de no mantener vigente, ni crear impuestos estatales o municipales que contravinieran los límites señalados en las diversas leyes de carácter federal, es decir el Congreso Local no aprobaría y derogaría las leyes locales que preveían impuestos contemplados en las diversas leyes federales, adquiriendo la Federación, por su parte, la obligación de beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de las participaciones que le corresponden.

Por lo anterior, adujo el Municipio actor que tiene derecho a recibir las participaciones que la Federación le envía por conducto del Estado de Veracruz;



sin embargo, relató que desde el año de dos mil cinco, el Gobierno del Estado de Veracruz ha incurrido en un retraso sistemático en la entrega de participaciones, sin que se efectúe el correspondiente pago de intereses devengados con motivo del retraso, en términos de los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.

En ese sentido, el Municipio actor señala que en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, fueron publicados en su número extraordinario 042 los acuerdos del Poder Ejecutivo que a continuación se mencionan:

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 para el ejercicio fiscal del dos mil dieciséis, con un total de \$6'521,702.00 (seis millones quinientos veintiún mil setecientos dos pesos 00/100 M.N.), detallándose los días para el pago correspondiente.

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 para el ejercicio fiscal del dos mil dieciséis, con un total de \$22'566,074.00 (veintidós millones quinientos sesenta y seis mil setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), especificándose por otro lado, las fechas de pago.

El Municipio actor indica que pese a llamados, requerimientos y solicitudes al Gobierno del Estado de Veracruz, ha incumplido sistemáticamente con los calendarios y hasta la fecha está pendiente el pago de tres meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), FISMDF.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Afirma el Municipio actor que la autoridad demandada vulnera el contenido del artículo 115, fracción IV, de la Cons-



titudin Federal que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de sus recursos económicos, lo anterior, porque la demandada no ha realizado la entrega puntual de las participaciones federales que le corresponden, es decir, sistemáticamente ha pagado de forma retrasada, sin que se haya regularizado el pago dentro de los tiempos determinados en la ley; además, ha omitido pagar los intereses generados por el retardo en el que ha incurrido.

Asegura que las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales, en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, están previstas en el ramo 28 del presupuesto de egresos federal y reguladas en los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establece que dichas participaciones serán administradas libremente por el Municipio, una vez que las Legislaturas Locales hayan determinado las bases, montos y plazos para ello; en el caso concreto, la falta de pago por concepto de las aportaciones antes mencionadas, el Municipio actor se ha encontrado imposibilitado para destinar esos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normatividad aplicable y en armonía con las necesidades colectivas, causándole así, un perjuicio al Municipio.

En ese sentido, indica el promovente que, la demandada al retrasar el pago de las participaciones por los motivos que fueren, se vulneró lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y el principio de autonomía financiera que el artículo 115 constitucional prevé; de la misma forma que lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV y último párrafo del precepto citado, al establecer las garantías de la Federación y las entidades federativas, subrayando que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos.

De lo anterior, señala el Municipio actor, que de acuerdo con el artículo 115 constitucional garantiza a los Municipios la recepción puntual y efectiva de los recursos que la Federación transfiere a aquéllos con la mediación administrativa por parte de los Estados, pues es facultad exclusiva de los Municipios el programar y aprobar el presupuesto de egresos, debiendo tener plena certeza acerca de los recursos que disponen.



Afirma el promovente que, no existe justificación para que la autoridad demandada haya incurrido en atrasos de las participaciones federales que le corresponde al Municipio, ya que como se mencionó anteriormente, constitucionalmente se garantiza el cumplimiento efectivo por el principio de integridad de los recursos económicos municipales, habiendo cumplido la entidad federativa con la obligación de transferir dichos recursos hasta en tanto el Municipio haya recibido a valor real las participaciones federales correspondientes, incluyendo el pago de los intereses por falta de pago oportuno.

Indica el Municipio actor, que el presente asunto no se relaciona con alguno de los casos en lo que excepcionalmente la ley permita la retención de las participaciones, de modo que resulta incuestionable que la suspensión de la entrega de recursos federales vulnera los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal.

Arguye el promovente que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, sólo cumplen una labor de mediación administrativa con las participaciones, esto es, recibir de la Federación y entregarlo en forma íntegra a los Municipios; lo que en el caso concreto no ha acontecido, ya sea porque se ha realizado la entrega de forma extemporánea o se ha omitido realizarla, lo que constituye una retención que corresponde una sanción de pago de intereses, al haber sido privado el Municipio actor de la base material y económica necesaria para cumplir con sus obligaciones.

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. En proveído de veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 152/2019, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.



Mediante diverso proveído de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor, previno al Municipio actor a fin de determinar los fondos, meses y los montos específicos que reclama, ordenando remitir copia certificada de las documentales de las que se adviertan los pagos realizados por el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por escrito presentado el ocho de abril de dos mil diecinueve, Juan Rosas García, en su carácter de síndico único del Municipio actor, desahogó en tiempo y forma la prevención realizada por este Alto Tribunal, por lo que en proveído de diez de abril de dos mil diecinueve, se le tuvo por precisados como actos la omisión de los meses de **mayo, noviembre y diciembre de dos mil dieciséis** por concepto de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

Derivado de lo anterior, se admitió a trámite la demanda; se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación de la misma entidad federativa por ser un ente subordinado al referido poder; se ordenó emplazar al poder demandado para que formulara su contestación en el término correspondiente, requiriéndole que en dicha contestación remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con la omisión impugnada; y ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Por escrito recibido el dieciocho de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda señaló en síntesis, lo siguiente:

I. En el apartado que denominó oportunidad, refirió que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.



II. Por cuanto hace a los hechos que refiere el Municipio actor respecto del retraso y omisión en la entrega de las cantidades correspondientes a las participaciones federales a 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 inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Afirmó que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios, previo a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.

Indicó que la autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto de la retención u omisión de pago del recurso y/o fondo federal que presuntamente le corresponde en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal ha fenecido, por haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda, lo que se traduce en actos que devienen consentidos.

Señaló que los Fondos de Aportaciones Federales son recursos de índole federal, es decir, ministrados por la Federación para apoyar a las entidades federativas y a los Municipios, sujetos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y demás leyes federales y locales aplicables, por lo que no están sometidos al régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las participaciones federales.

Argumentó que, al advertirse la diferencia entre participaciones federales y Fondos de Aportaciones Federales, pues estas últimas son recursos netamente federales, que al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria, regulado por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el texto constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal, por lo que si la parte actora pretende ejercer un derecho impugnando la presunta omisión de pago respecto de un fondo federal, debió agotar la vía legal prevista para la solución del conflicto, o el principio de definitividad para impug-



nar tales actos en este medio de control constitucional y sujetarse además al plazo legal establecido en la ley reglamentaria tratándose de impugnaciones.

Estimó que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues no se advierten violaciones directas a la Constitución.

Asentó que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportaciones están regulados por las Leyes de Coordinación Fiscal Federal y/o disposiciones federales, y que las entidades y Municipios pueden ejercitar los medios de defensa con la finalidad de que los actos que consideren violatorios puedan ser revocados, modificados o nulificados, en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.

Sostuvo que el Municipio actor no aportó prueba fehaciente de que los recursos federales que reclama estuvieron, o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos, resulta un hecho notorio que el ente municipal carece de todo derecho para allegarse de recursos que evidentemente no serán ejercidos, por estar sujetos al principio de anualidad, por haber concluido el ejercicio fiscal dos mil dieciséis y haberse aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve.

Indicó que esta circunstancia actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el 45 del mismo ordenamiento, en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que dejen de surtir efectos jurídicos, en tanto que las sentencias dictadas que se pronuncian en este medio de control constitucional no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.



Estableció que respecto de los recursos que derivan de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, mismo que ha concluido, en virtud de que el mismo se prevé en el presupuesto de egresos y el cual además está sujeto a una condición de anualidad en términos de los artículos 26, fracción I, inciso a), y 33, fracciones XXVII y XXVIII de la Constitución Política del Estado de Veracruz y demás disposiciones legales y aplicables, en virtud de que del escrito de demanda no se advierte que tuvieron y/o tengan ultra-actividad para futuros ejercicios fiscales.

Esgrimió que de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación, rige el principio de anualidad, y que, en consecuencia, si la vigencia de éstos es anual y ésta concluyó, no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación y concluir aquella, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos, por lo que procede sobreseer.

Indicó que los actos que el Municipio actor pretende impugnar, se encuentran previstos en el presupuesto de egresos y condicionados al ejercicio fiscal dos mil dieciséis y ante la conclusión del mismo, es inconcuso que el Municipio promovente pretenda, ante la extemporaneidad de su demanda, allegarse de algo que está condicionado a un ejercicio fiscal y que forma parte de la integración de una administración municipal que ya concluyó.

Solicitó también que, en caso de condenar al pago al Poder Ejecutivo del Estado respecto de los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, al afectar con ello el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar, este Alto Tribunal fije al menos un plazo razonable a efecto de que el Gobierno de Veracruz pueda presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y cubrir los pagos.



Precisó que de la lectura del escrito de demanda del promovente, se desprende que el Municipio actor sabía y tenía conocimiento de las fechas y/o calendario de entrega de los recursos a que presuntamente tuvo derecho respecto de lo que prevén las leyes y acuerdos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, ello en virtud de que los mismos fueron dados a conocer por el Gobierno del Estado de Veracruz a través de la publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de 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 dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis, contenidos en los números extraordinarios 064 de fecha trece de febrero de dos mil catorce, 064 de fecha trece de febrero de dos mil quince y 062 de fecha doce de febrero de dos mil dieciséis.

Afirmó que el Municipio promovente pretendió ajustar la oportunidad de la presentación de su demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión siendo que de la demanda se desprende que el Municipio actor realmente se encuentra señalando como acto reclamado una omisión derivada de un acto positivo.

Adujo que no es válido pretender sujetar el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional a la regla general que rige la impugnación de omisiones, toda vez que la misma no es aplicable cuando las omisiones que se impugnan derivan de un acto positivo que se hizo del conocimiento del actor y no se controvertió oportunamente.

Argumenta que en la especie, la aludida omisión referida por la parte actora resulta ser en realidad una consecuencia directa de la supuesta retención que el actor refiere de los recursos por parte del Gobierno de Veracruz.

Así, el acto positivo –a juicio del Poder Ejecutivo–, resulta ser la supuesta retención de los recursos según el dicho del actor, mientras que la consecuencia directa la constituye la omisión de hacer entrega de los recursos provenientes de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales reclamadas y en ese tenor,



la excepción a la regla que establece que cuando se trate de omisiones la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan ha quedado actualizada en el presente asunto en la medida que la omisión reclamada deriva de un acto positivo.

De esa forma –indica el Ejecutivo Estatal–, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal a los que tiene derecho y el no haberlo hecho así, constituye la prescripción del derecho.

Aclaró que aun cuando la administración del Gobierno del Estado de Veracruz niegue, por no ser hechos propios, los actos que reclama el Municipio actor, ello no es obstáculo para que al tratarse de actos, al Municipio promoviente le corresponda probarlos y ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, solicitó el Ejecutivo a este Tribunal Constitucional, el estudio oficioso de las causales de improcedencia previstas por el artículo 19, último párrafo, de la ley de la materia.

III. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que el único concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta inatendible, y que, por tanto, 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, han quedado actualizadas las causales de improcedencia previstas en la ley reglamentaria que fueron expuestas en el apartado anterior; y en caso de existir derecho a favor del Municipio actor, será únicamente respecto de las cantidades que efectivamente le correspondan, es decir, que no hayan sido entregadas o transferidas, lo cual se acredita con las pruebas que en la contestación ofreció el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



SÉPTIMO.—Acuerdo de recepción de la contestación de demanda. En proveído de veintiuno de junio de dos mil diecinueve, el Ministro Instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Ejecutivo de la entidad, designando autorizados y delegados y ofreciendo pruebas, señaló que la parte demandada dio cumplimiento al requerimiento formulado mediante proveído de diez de abril del año en curso, al exhibir copia certificada de las documentales relacionadas con la omisión impugnada en la presente controversia; de igual forma, instruyó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley hiciera la manifestación que a su representación corresponde, e igualmente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, señalando las diez horas del dos de septiembre de dos mil diecinueve para tener verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, dejando a disposición del Municipio actor las copias de traslado correspondientes de los anexos presentados por la autoridad demandada.

Asimismo, por escrito presentado el once de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Verónica Hernández Giadán, en su carácter de directora general jurídica de la Secretaría de Gobierno, delegada del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, con fundamento en el artículo 46 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y en seguimiento a la contestación de la demanda, exhibió la prueba documental consistente en el oficio TES-VER/2956/2019 de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, signado por la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno de la entidad federativa mencionada, y el cual fue acordado en proveído de doce de julio de dos mil diecinueve, en la que se tuvo por ofrecida y relacionada en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

OCTAVO.—Audiencia. Agotadas las etapas procesales, el dos de septiembre de dos mil diecinueve, 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, se hizo cons-



tar que a esta audiencia **no se presentaron las partes ni formularon alegatos**; poniéndose 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 veinticinco de octubre de dos mil diecinueve. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de treinta de octubre del mismo año dictado por el presidente de la Sala, quien ordenó registrar el 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 Pleno.

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,¹ esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

¹ **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. ..."



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 las aportaciones federales Ramo 33, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por el concepto del 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 del respectivo Fondo.

De las constancias que corren agregadas en autos se desprende que los actos impugnados son parcialmente ciertos, tal y como se expondrá en el apartado correspondiente de la presente ejecutoria.

No pasa inadvertido que el Municipio actor se refiriera al monto por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); sin embargo, no señaló que existiera una omisión de su pago, ni tampoco al desahogar la prevención, hizo referencia que existiera sobre éste un adeudo.

En relación con los actos precisados, 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/VER/2965/2016 de la tesorera 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.

Adicionalmente, si bien con motivo del escrito de desahogo, se tuvieron como tales:

- La omisión de entrega de las aportaciones federales Ramo 33, correspondientes a los meses de mayo, noviembre y diciembre 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).

De las constancias que corren agregadas en autos, se desprende su inexistencia por lo siguiente:

De acuerdo con el oficio número TES-VER/2956/2019 de fecha treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, suscrito por la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz y exhibido en el escrito presentado ante este Alto Tribunal el once de julio de dos mil diecinueve, se advierte que por lo que respecta a la mensualidad de mayo del fondo mencionado, se entregó al Municipio el día treinta de junio de dos mil dieciséis y acompañó como constancia el comprobante de transferencia electrónica con número de autorización 239351, del que se observa haber efectuado un depósito a favor del Municipio por la cantidad de \$2'255,607.00 (dos millones doscientos cincuenta y cinco mil seiscientos siete pesos 00/100 M.N), tal y como lo manifiesta la tesorera de la Secretaría de Finanzas de la siguiente forma:

"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 hace constar el pago de las mismas, contenida en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:"

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo infraestructura pago No.: 1 enero/2016	\$2'255,607.00	02-feb-16
Fondo infraestructura pago No.: 2 febrero/2016	\$2'255,607.00	03-mar-16
Fondo infraestructura pago No.: 3 marzo/2016	\$2'255,607.00	29-abr-16
Fondo infraestructura pago No.: 4 abril/2016	\$2'255,607.00	08-jun-16



Fondo infraestructura pago No.: 5 mayo/2016	\$2'255,607.00	30-jun-16
Fondo infraestructura pago No.: 6 junio/2016	\$2'255,607.00	01-jul-16
Fondo infraestructura pago No.: 7 julio/2016	\$2'255,607.00	31-ago-16."

Por ende, derivado de las constancias, y al no existir el mencionado acto reclamado, procede sobreseer en la presente controversia por lo que respecta a la omisión de entrega de las aportaciones federales por concepto del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por el mes de mayo de dos mil dieciséis, 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.

En relación con los meses de noviembre y diciembre que reclama el Municipio actor es importante destacar que en el acuerdo por lo 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 de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se estableció lo siguiente:

"Décimo. La entrega de los recursos del 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, a que continuación se presenta:"

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios.
Calendario de fechas de pago 2016 del FIS MDF**

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."

Lo anterior, pone de manifiesto y como hecho notorio,² que los meses de noviembre y diciembre no se encuentran contemplados para el pago correspondiente por concepto de aportaciones del Fondo en mención, por lo que también se sobreesee dada su inexistencia, 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.

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estu-

² Tesis P./J. 74/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, Novena Época, página 963, «con número de registro digital: 174899» de rubro y



dio preferente, para lo cual es determinante definir si, los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,³ 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 5/2004,⁴ 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.

texto siguientes: "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."

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, «con número de registro digital: 183581» 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.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁵ Foja 28 de la sentencia.



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.

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.

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.

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 Zaldivar Lelo de Larrea.

¹¹ Foja 35 de la sentencia.



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 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

En la controversia constitucional 78/2014,¹⁴ 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; 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

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 infor-

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.



mar 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.

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 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 118/2014,¹⁸ 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

¹⁶Foja 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.



numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.²⁰

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.²¹ 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 del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al 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** para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; así como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

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. ..."



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.

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.

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 Juan Rosas García, en su carácter de síndico único del Municipio de Calchualco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con la constancia de mayoría y validez, de siete de junio de dos mil diecisiete,²² expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

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,²³ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Calchualco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado

²² Foja 17 del expediente principal.

²³ "**Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento. ..."



a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno de la entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, expedida a su favor por el ciudadano Cuitláhuac García Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.²⁴

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

"Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine. ..."

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado. ..."

²⁴ Foja 243 del expediente principal.



El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al Gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 22 Jurídica prevista en este Reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos **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 cuatro 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. 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. Finalmente, argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del referido numeral, por ha-



ber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual.

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.

La tercer causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,²⁵ 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 Calchualco, 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 Prime-

²⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. ..."



ra 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: "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."²⁶

Por cuanto hace a la última causal de improcedencia, alegada por el Poder Ejecutivo de referencia en la que se aduce la actualización prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Primera Sala estima que no se surte la misma, por lo siguiente:

El artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en estos juicios se pronuncia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. Este criterio se refleja en la tesis jurisprudencial número 54/2001 de rubro y texto siguientes:

²⁶ 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, «con número de registro digital: 188010».



"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVER-
SIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.—La cesación de efectos de leyes
o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancial-
mente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia estableci-
da en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad
responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben
quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se
hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo
80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía indivi-
dual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la
violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son
necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la frac-
ción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo
105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simple-
mente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que
la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en
dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal,
por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitu-
ción Federal y 45 de su ley reglamentaria."²⁷

En el caso, se argumenta que los fondos y recursos reclamados se encon-
traban sujetos al principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Federa-
ción de dos mil dieciséis, por lo que no pueden producirse efectos después
de ese ejercicio.

Lo antes expuesto de ninguna manera materializa la causa de improce-
dencia invocada, ya que no se cuestiona la aprobación o el contenido del pre-
supuesto, sino el incumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos
federales que ya fueron asignados al Municipio, en términos de la Ley de Coor-
dinación Fiscal.

En efecto, no obstante el presupuesto de egresos de la Federación tiene
una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda

²⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882, «con número de registro digital: 190021».



reclamar su cumplimiento, más cuando el acto omisivo de falta de entrega reclamada, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

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 de 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,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. 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

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.



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."²⁹

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

²⁹ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».



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.³⁰

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.³¹

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos**

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 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, «con números de registro digital: 192331 y 192330».

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 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, «con número de registro digital: 192327».



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.

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 (ahora Ciudad de México), establece 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,

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.

³³ **"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



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, 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 trimes-

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 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.



tralmente 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.³⁵

Pues bien, son **fundados** los motivos de invalidez.

Ante la negativa del Municipio actor, de que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, haya hecho entrega de las aportaciones federales (Ramo 33), por el concepto de 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.

En su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo 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

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).



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 demostraba con las documentales que ofrecía con el escrito de contestación.

Ahora, de acuerdo a la prueba documental ofrecida en el escrito de fecha once de julio de dos mil diecinueve, consistente en el oficio TES-VER/2956/2019 de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, signado por la tesorera de la Secretaría de Finanzas de la misma Entidad Federativa por el cual, informó que respecto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se advertían registros pendientes de pago, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, estableciendo lo siguiente:

"... 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:"

Concepto	Fecha	Monto
Fondo de infraestructura pago No.: 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$2'255,607.00
Fondo de infraestructura pago No.: 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$2'255,607.00
Fondo de infraestructura pago No.: 10 mes octubre/2016	27-oct-16	\$2'255,611.00
		\$6'766,825.00

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.

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.



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:

"Decimo. 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	30	4 de noviembre

En este orden de ideas, procede condenar al Poder Ejecutivo 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 (FISDMDF) (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.

Cabe señalar, que de acuerdo con lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, se concluyó que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses, resultando aplicable 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."³⁷

OCTAVO.—**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:

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 Calcahualco, 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 (FISDMDF) (ahora Ciudad de México).

³⁷ Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



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 de los actos precisados en esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez del acto impugnado, en los términos y para los efectos precisados en esta ejecutoria.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carranca, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 Helvetica Lt Std 7, 8, 9, y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2020. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

