

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

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 67**

Tomo II

Junio de 2019

Primera Sala

México 2019



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 67**

Tomo II

Junio de 2019

Primera Sala

México 2019

## **DIRECTORIO**

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

**Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz**  
*Director General*

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Presidente:** Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **PRIMERA SALA**

Presidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

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

## **SEGUNDA SALA**

Presidente: Ministro Javier Laynez Potisek

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



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



**SECCIÓN PRIMERA**  
JURISPRUDENCIA



## Subsección 1. POR REITERACIÓN

**CRÉDITO NEGATIVO DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. CONSTITUYE UN BENEFICIO FISCAL "NO ESTRUCTURAL", POR LO QUE NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**CRÉDITO NEGATIVO DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. NO ES EXIGIBLE SU DEVOLUCIÓN COMO PAGO DE LO INDEBIDO NI COMO SALDO A FAVOR DEL CONTRIBUYENTE, AL NO TENER LA NATURALEZA DE CUENTA POR COBRAR.**

AMPARO EN REVISIÓN 875/2016. ABARROTERA DEL DUERO, S.A. DE C.V. 21 DE JUNIO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

### III. Competencia

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo décimo segundo transitorio del decreto que

abrogó la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, en relación con los artículos 11 y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece.

19. Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces, en términos de lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, esta Sala debe abocarse al mismo.

#### IV. Oportunidad

20. En virtud de que el Tribunal Colegiado no efectuó el análisis de la oportunidad del recurso de revisión, esta Primera Sala procede a su estudio.

21. En el caso, el recurso de revisión interpuesto por la quejosa fue oportuno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, toda vez que de las constancias de autos se advierte que la sentencia de veintiocho de enero de dos mil quince, fue notificada a la parte quejosa, el jueves doce de febrero de dos mil quince,<sup>11</sup> surtiendo efectos legales el día hábil siguiente, es decir, el viernes trece del mismo mes y año, computándose por tanto el término, del lunes dieciséis al viernes veintisiete de febrero de dos mil quince, sin contar los días catorce, quince, veintiuno y veintidós del mismo mes y año, por ser sábados y domingos, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

22. En estas condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso de revisión fue presentado ante la Oficialía de Partes del Juzgado \*\*\*\*\* de Distrito en el \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, el veintisiete de febrero de dos mil quince,<sup>12</sup> se puede colegir que se interpuso dentro del plazo legal.

<sup>11</sup> Cuaderno del amparo directo 121/2014, foja 382.

<sup>12</sup> Cuaderno del amparo en revisión 148/2015, foja 3.

## V. Legitimación

23. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hace pronunciamiento al respecto, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento se ocupó de este tema concluyendo que el C. \*\*\*\*\*\*, apoderado legal de la quejosa, está legitimado para hacer valer el recurso de revisión.<sup>13</sup>

## VI. Elementos necesarios para resolver

24. A fin de resolver el presente recurso de revisión, conviene resumir los conceptos de violación que hizo valer la quejosa en el amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida, los argumentos del recurso de revisión, así como lo resuelto por el Tribunal Colegiado:

25. **Demanda de amparo.** La quejosa en el amparo indirecto \*\*\*\*\*\*, relativo a la inconstitucionalidad del artículo décimo segundo transitorio del decreto que abrogó la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única vigente en dos mil catorce, relacionado con los artículos 11 de la citada ley y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, formuló los siguientes conceptos de violación:

**Único.** Que se le debe conceder el amparo en contra de las normas reclamadas, en particular de los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, toda vez que a partir de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y de la entrada en vigor del artículo décimo segundo transitorio del citado decreto, se viola el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Que se viola el principio de proporcionalidad tributaria, al impedir recuperar el crédito fiscal a que tiene derecho, lo que conlleva una tributación que no es acorde a su capacidad contributiva, al no ser reconocido su derecho de acreditar u obtener en devolución cantidades (crédito fiscal) que no representan un impuesto como tal, siendo que, en virtud de la mecánica de tributación, éstas debieran constituirse como saldos a favor en su beneficio.

Que al impedir a través de la aplicación de las normas reclamadas que se pueda acreditar u obtener en devolución los créditos fiscales a los que tiene

<sup>13</sup> Ibídem, foja 42.

derecho, se ocasiona que el fisco obtenga un beneficio indebido, en detrimento del patrimonio de los causantes, lo que transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica, y proporcionalidad tributaria, contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales.

**A.** Que los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, violan el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

**B.** Que los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, violan el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, ello a partir de la abrogación del impuesto empresarial a tasa única y de la entrada en vigor del artículo décimo segundo transitorio, se ocasiona que el fisco federal conserve cantidades a las cuales no tiene derecho, en detrimento directo de la capacidad contributiva, al perder el crédito fiscal del ejercicio dos mil trece y anteriores, por no poder acreditarlo en contra del impuesto sobre la renta ni solicitarlo en devolución.

Que a partir de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, se viola el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, ya que el crédito fiscal a que tiene derecho no puede ser recuperado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil trece.

Que en virtud de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y de la entrada en vigor del artículo décimo segundo transitorio del decreto combatido, se ocasiona que pierda de manera total y definitiva el crédito fiscal a que tiene derecho.

Que es un elemento novedoso y de gran relevancia la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y el artículo transitorio que regula las consecuencias jurídicas y fiscales de su abrogación, el cual ocasiona que se tenga que soportar una sobrecarga tributaria imprevista y oculta, que viola lo previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna.

Que las prohibiciones contenidas en los artículos reclamados, ocasionan que pierda cantidades a las cuales tiene derecho, lo que se traduce en un impuesto imprevisto y oculto, resultando, en consecuencia, que el fisco obtenga un enriquecimiento ilegítimo en detrimento del patrimonio de los contribuyentes.

**C.** Que el derecho al crédito fiscal obtenido conforme al artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, es un saldo a favor, que debería ser restituido en su patrimonio por virtud de lo dispuesto en el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, al resultar de la mecánica de tributación establecida en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, ya que las deducciones autorizadas, superaron los ingresos gravados, por lo que la diferencia obtenida (mayores deducciones que ingresos) constituye un saldo a favor que la autoridad no puede conservar, pues ello violaría las garantías de legalidad, seguridad jurídica, y proporcionalidad tributaria, previstas en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales.

**D.** Que con la recuperación del crédito de referencia no se obtendría ningún beneficio indebido o un perjuicio al erario público, toda vez que en la medida que la autoridad percibió dichos ingresos (enriquecimiento), es en la que realizó las erogaciones (empobrecimiento) acumuladas por un tercero y percibidas por el fisco federal.

Que se advierte la legitimidad de la devolución, toda vez que el crédito fiscal constituye una cantidad que el fisco federal percibió en el ejercicio fiscal dos mil trece y anteriores, y que por virtud de la mecánica de tributación del impuesto empresarial a tasa única, resultaron en un saldo a favor.

Que los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, prohíben el acreditamiento y la devolución de cantidades a las cuales legítimamente tiene derecho, ocasionando que el fisco federal obtenga un enriquecimiento ilegítimo, violando el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en los artículos 14 y 16 del citado ordenamiento legal.

**E.** Que con motivo de lo dispuesto en los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, la autoridad fiscal se está enriqueciendo ilegítimamente en su detrimento, al prohibir la recuperación del crédito fiscal a que tiene derecho, ya sea mediante devolución o acreditamiento en contra del impuesto sobre la renta.

Que es un acto arbitrario e injustificado, violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que a partir de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y de la aplicación del artículo décimo segundo transitorio, en relación con los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejer-

cicio fiscal dos mil trece, se provoca que se pierda en definitiva el saldo a favor conformado por el crédito que la propia ley le reconocía por concepto de las erogaciones realizadas en el ejercicio dos mil trece y anteriores.

Que con motivo de la abrogación de la citada ley, el fisco federal conservará indebidamente cantidades que formaban parte del haber jurídico y económico, a saber, las derivadas del crédito fiscal obtenido al tenor de lo dispuesto por el artículo 11 de la ley de la materia, lo cual se traduce en un enriquecimiento ilícito por parte del Estado y en su perjuicio, violando el principio de proporcionalidad tributaria, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

**F.** Que, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, se solicita se ejerza un control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* de las normas contenidas en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, conforme al cual, se contraste dicho ordenamiento con: a) los derechos humanos contenidos en la propia ley fundamental; b) los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte; c) la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; y, d) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Que una vez hecho lo anterior, de advertir que se viola algún derecho fundamental, se inaplique la norma correspondiente, en estricto cumplimiento del artículo 1o. constitucional.

**26. Sentencia de amparo.** Las consideraciones por las que el Juzgado \*\*\*\*\* de Distrito del \*\*\*\*\* de la \*\*\*\*\*, con residencia en \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, mediante sentencia de veintiocho de enero de dos mil quince, sobreseyó el juicio de amparo y negó el amparo a la quejosa, fueron las siguientes:

En el considerando quinto, el Juzgado de Distrito determinó que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 108 de la misma legislación, planteada por el secretario de Gobernación y el director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación, al considerar que carecen de la calidad de autoridades responsables para efectos del juicio de garantías, toda vez que no se cuestionan por vicios propios.

Por otra parte, declaró infundadas las causales de improcedencia formuladas por las Cámaras de Diputados y Senadores, el presidente de la República y la agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito al juzgado auxiliado, previstas en el artículo 61, fracciones XII y XXIII, de la Ley de Amparo, en

relación con que la quejosa carece de interés jurídico para reclamar su constitucionalidad.

Lo anterior, porque las quejas sí resienten una afectación, derivada de las consecuencias jurídicas que produce el dispositivo transitorio reclamado, porque el precepto transitorio reclamado es de naturaleza autoaplicativa y, en el caso, las quejas acreditaron ser causantes del impuesto empresarial a tasa única a la fecha en que entró en vigor tal disposición legal y que cuentan con un crédito fiscal y no tienen derecho a devolución alguna; por ello, les asistió interés jurídico para acudir a la instancia constitucional.

Igualmente, desestimó el motivo de improcedencia que hizo valer el presidente de la República, previsto en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, toda vez que las impetrantes de garantías plantean una omisión legislativa.

Lo anterior, pues el reclamo de las peticionarias no es una omisión legislativa, sino que su impugnación esta encaminada a que el artículo décimo segundo transitorio impide aplicar los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral segundo, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, esto es, abonar el crédito fiscal obtenido al treinta y uno de diciembre de dos mil trece.

Además, precisó que no es posible analizar tal argumento bajo el examen de procedencia del juicio, puesto que implica calificar la constitucionalidad del artículo transitorio reclamado, al involucrar el estudio de fondo de la cuestión planteada.

De igual forma, desestimó las causales de improcedencia que planteó el presidente de la República, relativas a que se está en presencia de actos que han cesado en sus efectos, y que las peticionarias del amparo consintieron el acto reclamado, consistente en el artículo 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece.

Lo anterior, en virtud de que la autoridad responsable parte de una premisa equivocada, dado que la parte quejosa reclama de manera destaca el artículo décimo segundo transitorio del decreto impugnado, toda vez que los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, los refiere como consecuencia del transitorio que no permite acreditar el crédito fiscal ni solicitarlo en devolución.

De ahí que, insistió en que no puede hablarse de una cesación de efectos o de consentimiento de acto reclamado, porque no es la aplicación de los

numerales 11 y 21 aludidos lo que les agravia a las impetrantes; por el contrario, su queja es que el artículo transitorio impugnado no les permite aplicar estos preceptos y, en consecuencia, están impedidas para acreditar el crédito fiscal que tienen a su favor al treinta y uno de diciembre de dos mil trece; razones que hacen infundadas las causales de improcedencia en estudio.

Concluyó que, al no advertir la actualización de alguna causal de improcedencia diversa a las planteadas por las autoridades responsables, y al no haberse hecho valer por las partes ninguna diversa a las analizadas, procedería al estudio de fondo del asunto.

En el considerando sexto, el Juzgado de Distrito auxiliar en relación con la litis constitucional, señaló que son infundados los conceptos de violación que plantea la quejosa, consistentes en: **1)** que el artículo décimo segundo de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única viola el principio de proporcionalidad tributaria, tutelado por el artículo 31, fracción IV, constitucional, al dejar insubsistente la ley que regula el impuesto empresarial a tasa única y cesar la vigencia del artículo 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para dos mil trece, provocando que el fisco federal conserve cantidades que no le corresponden, en detrimento de su capacidad contributiva, ya que pierde el crédito fiscal obtenido en dos mil trece y ejercicios anteriores, por no poder acreditarlo contra los impuestos sobre la renta ni poder solicitarlo en devolución; y, **2)** que el decreto impugnado, en su artículo décimo segundo, viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que a partir de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por la aplicación del precepto combatido, provoca que se pierda el saldo a favor y que el precepto reclamado la obliga a soportar una sobrecarga fiscal que no le corresponde, al no existir fundamento legal ni constitucional que avale el acto legislativo impugnado, porque a raíz de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, el fisco conservará cantidades que formaban parte del haber jurídico y económico de quien solicita el amparo, lo que se traduce en un enriquecimiento ilegítimo por parte del Estado.

Determinó que es infundado el concepto de violación sintetizado en el inciso 1), toda vez que el crédito al que se refiere el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única abrogada, afectado en su procedencia por el artículo 21, fracción II, numeral segundo, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, no se rige por el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, por lo que consideró que su posible incumplimiento no puede constituir una violación a tal principio.

En el mismo sentido, señaló que la subsistencia de la mecánica de acreditamiento, contra los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única, del concepto calculado atendiendo a la base negativa de este último gravamen conforme a los artículos 8o. y 11 de la ley que lo reglamentaba, no es susceptible de ser analizada bajo el principio de proporcionalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Refirió que en el presente caso se está ante un mecanismo promocional de la inversión, en relación con el cual, el legislador tiene una amplia libertad de configuración, y puede en cualquier momento determinar cambios trascendentes, como sucedió en la especie con la derogación de esta última legislación y la desaparición del crédito en cuestión, al considerar que se estaría ante un escenario perfectible sobre el aprovechamiento del beneficio, o bien, que debería acotarse en la medida en la que, si bien se estima deseable incentivar la inversión, ello no se da hasta el punto en el que se juzgue conveniente que el causante pueda contar con la deducción inmediata que establece la Ley del Impuesto sobre la Renta y, adicionalmente, el acreditamiento correspondiente a la base negativa del impuesto empresarial a tasa única.

En tal virtud, destacó que los efectos del artículo décimo segundo transitorio, que desaparecen el crédito que permitía el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, de cuya privación se duele la quejosa, no admitirían ser juzgados a la luz del artículo 31, fracción IV, constitucional, pues su otorgamiento no obedece a razones de justicia tributaria, ni al ajuste que corresponde para que el gravamen se determine de conformidad con la capacidad contributiva que dio lugar al establecimiento del tributo.

En materia de créditos que se otorgan por razones distintas a las que se han calificado de "estructurales", que son beneficios, el legislador –o el órgano encargado de su establecimiento– cuenta con una amplia libertad al momento de configurar el contenido y alcance del mismo, pues a él le corresponde primordialmente tomar la decisión acerca del tamaño del incentivo que intenta otorgar, o sobre la suficiencia de la medida otorgada, por lo que señaló que mal haría el órgano de control constitucional en emitir un juicio sobre la *necesidad, supuestamente exigida por la propia Ley Fundamental*, de que se establezca o conserve un beneficio para un determinado sector, particularmente, como un pronunciamiento de justicia tributaria.

Especificó, que la misma legislación que regulaba ese beneficio perdió su vigencia, pues entonces, el fallo constitucional conduciría a restituir un régimen jurídico fiscal abrogado.

En tal virtud, estimó que el crédito al que se refería el tercer párrafo del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única vigente hasta

el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, afectado en su procedencia por lo dispuesto en el artículo décimo segundo transitorio del decreto combatido, no se rige por lo establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, en materia de proporcionalidad tributaria, por lo que sus consecuencias jurídicas no pueden traducirse en una violación a ese derecho fundamental.

A igual conclusión arribó respecto del artículo 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, en tanto establece una prohibición para el contribuyente de acreditar, contra el impuesto sobre la renta, el monto fiscal a que se refiere el artículo 11, primer párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, porque la proporcionalidad tributaria no rige tratándose de disposiciones que proscriben el acreditamiento.

Por otra parte, determinó que es infundado el argumento de la quejosa resumido en el inciso 2), pues al no ser un elemento esencial del tributo, la supresión del crédito fundado en la ley derogada no perturba los derechos constitucionales de legalidad y de seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Indicó que, a partir de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, la quejosa no pierde un saldo a favor, reconocido primigeniamente en dicho cuerpo legal, por concepto de las erogaciones realizadas en dos mil trece y ejercicios anteriores; sino que ello es sencillamente el uso de la libertad configurativa del legislador a través de la cual se elimina un beneficio instaurado en favor de un sector industrial, el cual carece ahora de razón de ser en su existencia, al haberse suprimido el ordenamiento que le daba sustento al impuesto a cuyo cargo procedía el acreditamiento e, incluso, al beneficio mismo.

A mayor abundamiento, señaló que el principio de seguridad jurídica en materia tributaria que regulan los artículos 14 y 16 constitucionales, se ve salvaguardado en la especie por la lógica misma de la derogación de la citada ley, pues resultaba intrascendente que subsistiera dicho acreditamiento, si no persistía el gravamen que daba origen al crédito establecido en el artículo 11 de dicha ley.

Determinó, que la derogación del ordenamiento que regulaba el crédito acreditable no provoca incertidumbre jurídica alguna, pues resulta lógico que no podía pervivir cuando la ley que le daba origen fue derogada y el tributo contra el que se acreditaba ya no existiría.

En ese orden ideas, refirió que es inexacta la apreciación de la peticionaria, sintetizada en el inciso c) de antecedentes, en el sentido de que el precepto

reclamado la obliga a soportar una sobrecarga fiscal que no le corresponde, al no existir fundamento legal ni constitucional que avale el acto legislativo impugnado, pues la fundamentación radica en la libre configuración legislativa de que es titular el creador de la norma, tratándose de mecanismos de beneficio como el que daba origen al crédito fiscal acreditable contra el impuesto empresarial a tasa única.

Asimismo, no le asistió la razón a la quejosa, con relación a que a raíz de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, el fisco conservará cantidades que formaban parte del haber jurídico y económico de quien solicita el amparo, pues lo cierto es que dicho monto era un acreditamiento permitido por base negativa en dicho tributo, en el marco de una política promocional de la inversión; pero nunca representó un pago de lo indebido, ni un entero fiscal en demasía, como ahora pretende el promovente del amparo.

Por ello, la derogación reclamada, como efecto derivado del artículo transitorio cuya constitucionalidad se cuestiona, no se traduce en un enriquecimiento ilegítimo por parte del Estado a costa del empobrecimiento de la quejosa.

Concluyó que, al ajustarse el precepto reclamado a los derechos fundamentales, resulta innecesario acudir a ordenamientos de corte internacional para reiterar infundadas las violaciones que se reclaman, ya que ello implicaría un doble estudio, dado que la normatividad nacional no sólo reconoce esa prerrogativa, sino que la desarrolla en forma mucho más completa que los tratados internacionales que el justiciable aduce conculcados. De ahí que determinó que basta el estudio de constitucionalidad realizado, para establecer que el artículo reclamado se ajusta a los postulados de la Carta Magna.

Ante lo infundado de los conceptos de violación, procedió a negar el amparo a la quejosa.

27. En el **recurso de revisión** la quejosa aduce:

**Único.** Que lo procedente es que se revoque la sentencia recurrida, ya que transgrede lo dispuesto por los artículos 74, 75, 77, fracciones I y II, 78 y 79 de la Ley de Amparo, al analizar indebidamente el perjuicio jurídico ocasionado con motivo de lo dispuesto en el artículo décimo segundo transitorio del decreto combatido, en relación con lo previsto en el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, en relación con los artículos 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, y 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales.

Que en la sentencia combatida se realizó un indebido análisis al principio de proporcionalidad tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, en relación con lo expuesto dentro de la iniciativa de ley que le dio origen, pues pasó por alto que a través de las normas reclamadas se otorga un trato totalmente desproporcional, ya que impiden que la quejosa tribute conforme a su verdadera capacidad contributiva, ocasionando que la autoridad hacendaria conserve cantidades respecto de las cuales no tiene legítimo derecho.

Que el a quo se encuentra realizando una indebida interpretación de las normas reclamadas, así como de lo efectivamente planteado en el escrito inicial de demanda, ya que en ningún momento señaló que la desaparición de los conceptos que generaban el crédito fiscal ocasionaban una afectación jurídica o que la imposibilidad de generar un nuevo crédito fiscal transgredía las garantías previstas en el artículo 31, fracción IV, constitucional, sino que la afectación al principio de proporcionalidad tributaria derivaba de la imposibilidad de aplicar el crédito fiscal que ya tenía en su haber patrimonial contra el impuesto sobre la renta, o en su caso, obtenerlo en devolución.

Que perdió de vista el a quo que se duele de la imposibilidad de acreditar el crédito fiscal que ya tiene en su haber patrimonial al treinta y uno de diciembre de dos mil trece, en contra del impuesto sobre la renta, o bien de obtenerlo en devolución, siendo que dicho crédito ya se encuentra en su esfera de derechos, al haber aplicado la mecánica de tributación contenida en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y que por virtud de las normas reclamadas, la autoridad fiscal conservará para sí, sin tener legítimo derecho.

Que en ningún momento se contrapone o pretende soslayar la libre configuración del legislador, en el sentido de poder incluir o eliminar exenciones, créditos fiscales, o beneficios a los contribuyentes, sino que en el presente caso, las normas reclamadas hacen nugatorio el derecho del contribuyente de obtener en devolución las cantidades que ya formaban parte de su haber patrimonial al haber aplicado la mecánica de tributación correspondiente, y respecto de la cual, sí le es aplicable el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Que en la demanda de garantías claramente puntualizó que el agravio consistía en la pérdida del crédito fiscal con que ya cuenta en su haber patrimonial, ello con motivo de las normas reclamadas, por lo que en ningún momento señaló que el motivo de disenso era la eliminación a futuro del crédito fiscal, facultad esta última que efectivamente no puede ser sujeta a control constitucional.

Que se patentiza el deficiente análisis que realiza el a quo, al sostener que el legislador puede eliminar ese tipo de créditos fiscales cuando por vir-

tud de la política tributaria sea necesario, siendo que dicha cuestión no fue controvertida, pues es cierto que puede prescindir de los medios promocionales que en su momento estableció para incentivar o desincentivar determinada actividad, por lo que desde luego, para su eliminación a futuro no le resultan aplicables los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Que la inconstitucionalidad que plantea deriva de la imposibilidad de que el crédito fiscal con que ya cuenta en su haber patrimonial hasta antes de la entrada en vigor de las normas reclamadas pueda ser recuperado vía acreditamiento o devolución, lo cual por ese mismo hecho si puede ser materia de control constitucional conforme al principio de proporcionalidad tributaria, no obstante que se abrogó la ley de la materia.

Que la violación al principio de proporcionalidad tributaria consistía en la imposibilidad de recuperar el crédito fiscal que ya formaba parte de su haber patrimonial, y que no podría ser desconocido o conservado por la autoridad hacendaria so pena de convertirse en un enriquecimiento ilegítimo en perjuicio de la recurrente.

Que el crédito fiscal obtenido en el ejercicio fiscal dos mil trece y anteriores, sí se rige por el principio de proporcionalidad tributaria en su vertiente pasiva, al formar parte de su haber patrimonial, con motivo de la aplicación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única vigente en dos mil trece.

Que el a quo omitió pronunciarse respecto de que, con motivo de las normas reclamadas, la autoridad se estaría enriqueciendo ilegítimamente en su detrimento, toda vez que se prohíbe la recuperación del crédito fiscal a que tiene derecho, ya sea mediante la devolución o acreditamiento en contra del impuesto sobre la renta, tal como se preveía en el artículo 11 de la citada ley.

Que, contrario a lo sostenido por el a quo, se violan las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que a partir de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y de la aplicación del artículo décimo segundo transitorio en relación con las normas reclamadas, se provoca que pierda definitivamente el saldo a favor conformado por el crédito que la propia ley reconoció.

Que niega lisa y llanamente que el a quo hubiera efectuado de manera correcta y suficiente el análisis del control de la constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* solicitado en relación a las normas reclamadas, circunstancia que evidencia la ilegalidad de la resolución recurrida, por lo que se solicita se tengan por reproducidos como si a la letra se insertaran y sean

analizados en la presente instancia, en términos del artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo.

28. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** Mediante sentencia de siete de julio de dos mil dieciséis, el \*\*\*\*\* Tribunal Colegiado en \*\*\*\*\* del \*\*\*\*\* resolvió:

En el considerando primero, el Tribunal Colegiado resolvió dejar firme el considerando quinto de la sentencia recurrida, ya que no son materia de examen los razonamientos relativos a la improcedencia del juicio de amparo, por lo que hace a los actos reclamados al secretario de Gobernación y al director del Diario Oficial de la Federación, consistentes en el refrendo y publicación del citado decreto.

Señaló que tampoco serían materia de estudio las consideraciones en que se apoyó el Juzgado de Distrito para desestimar las causas de improcedencia invocadas por las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, por el presidente de la República, y por la agente del Ministerio Público de la Federación, porque dichas autoridades no se inconformaron con la sentencia de veintiocho de enero de dos mil quince.

Además, precisó que no advirtió la actualización de una causa de improcedencia diversa a las estudiadas por el Juzgado de Distrito en la sentencia impugnada.

En el considerando segundo, el Tribunal Colegiado determinó que no analizaría los motivos de agravio esgrimidos por la recurrente, a través de los cuales controvierte la sentencia de veintiocho de enero de dos mil quince, por lo que respecta a la constitucionalidad del artículo décimo segundo transitorio del decreto publicado el once de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

Lo anterior, al considerar que la competencia legal para conocer de ese aspecto se surte en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en el presente caso subsiste el problema de constitucionalidad y, ante tales circunstancias, estimó necesario que se determinara si las normas impugnadas violan o no, los derechos fundamentales que invocó la quejosa.

Ello, porque la recurrente insistió en la inconstitucionalidad del artículo décimo segundo transitorio del citado decreto, pues su argumento medular

se sustenta en la violación a las garantías de legalidad, proporcionalidad, y seguridad jurídica, con motivo de la imposibilidad de aplicar el crédito fiscal que ya tenían en su haber patrimonial al treinta y uno de diciembre de dos mil trece contra el impuesto sobre la renta, o en su caso, obtenerlo en devolución, por haber aplicado la mecánica de tributación contenida en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y que por virtud de la norma reclamada, dicha ley fue abrogada, lo cual impide que el crédito fiscal con que contaban antes de su entrada en vigor pudiera ser recuperado por vía de acreditamiento o devolución, consecuentemente, pierde el saldo a favor que dicha normatividad le reconoció primigeniamente, por concepto de erogaciones realizadas en dos mil trece y ejercicios anteriores, y la autoridad fiscal lo conservara para sí, lo que se traduce en un enriquecimiento ilegítimo por parte del Estado.

En razón de lo anterior, consideró que se debe dejar a salvo la jurisdicción relativa al Alto Tribunal, ya que en la revisión subsiste el problema de constitucionalidad planteado, en relación con el artículo décimo segundo transitorio, al ser legalmente incompetente para resolver el recurso de revisión.

## VII. Estudio de fondo

29. Corresponde a esta Primera Sala estudiar los agravios en los cuales se argumenta la inconstitucionalidad del décimo segundo transitorio del Decreto publicado el once de diciembre de dos mil trece, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, en relación con los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece, por la supuesta violación a los artículos, 14, 16, y 31, fracción IV, constitucional.

30. A continuación, se exponen las razones, de porque se considera que los agravios expresados por la parte recurrente son infundados para ello, su estudio se realizará al tenor de la estructura de análisis siguiente:

31. En primer lugar, se determinará la naturaleza del impuesto empresarial a tasa única y, particularmente, del llamado crédito del impuesto empresarial a tasa única, a fin de determinar si el mismo constituye una cuenta por cobrar o un saldo a favor que se haya incorporado en la esfera patrimonial de los causantes.

32. A partir de ello, se atenderá el argumento de la quejosa en el que establece que con motivo de abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, la autoridad se estaría enriqueciendo ilegítimamente, aunado a que se vulnera el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

33. Por último, se estudiará lo propuesto por la quejosa, en el sentido de que el a quo no abordó de manera correcta y suficiente el análisis del control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.

• **Estructura del impuesto empresarial a tasa única.**

34. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en sesión del nueve de febrero de dos mil diez, definió los aspectos sustanciales del impuesto empresarial a tasa única, en los siguientes términos.

35. Conforme al artículo 1 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, los sujetos obligados al pago de dicho gravamen son las personas físicas y morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, por la realización de las siguientes actividades:

- Enajenación de bienes;
- Prestación de servicios independientes; y,
- Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

36. El hecho imponible se constituye por los ingresos que obtengan dichos sujetos por la realización de alguna de las actividades citadas.<sup>14</sup>

37. Por su parte, el artículo 5 de la ley en estudio establecía que podrían realizarse las siguientes deducciones:

- Erogaciones efectivamente realizadas a partir del uno de enero de dos mil ocho, por adquisición de bienes, arrendamiento o servicios que sean

<sup>14</sup> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3, fracción I, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por enajenación de bienes, prestación de servicios independientes y otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, se entenderán las actividades consideradas como tales en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

prestados a los contribuyentes, necesarios para la generación del ingreso (fracción I);

- Contribuciones como derechos, tenencia, de mejora, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicios, si no se tiene el derecho al acreditamiento; las contribuciones restantes no son deducibles (fracción II);

- Devoluciones que reciba el contribuyente, así como los descuentos y bonificaciones que haga (fracción III);

- Indemnizaciones por daños y perjuicios, así como las penas convencionales (fracción IV);

- Cantidades destinadas a la creación o incremento de reservas vinculadas a seguros de vida o pensiones. En caso de tomar dinero de alguno de estos fondos, esa cantidad es acumulable (fracción V);

- Aseguradoras y afianzadoras, por las cantidades que pagan al asegurado al actualizarse el riesgo que se cubre (fracción VI);

- Premios pagados en efectivo (fracción VII);

- Donativos en los mismos términos que en el impuesto sobre la renta, siempre que no excedan el 7% de la utilidad del ejercicio (fracción VIII); y,

- Pérdidas por créditos incobrables, así como el caso fortuito o fuerza mayor, en los términos del impuesto sobre la renta (fracciones IX y X).

38. Para la determinación del impuesto empresarial a tasa única, se tomarán en consideración únicamente los ingresos gravables y deducciones autorizadas en la ley, como se ejemplifica a continuación:

Ingresos gravables  
**Menos**  
Deducciones autorizadas  
**Igual**  
Base gravable  
**Por**  
Tasa  
**Igual**  
IETU del ejercicio.

• **Crédito negativo –impuesto empresarial a tasa única–.**

39. Como se relató, el impuesto empresarial a tasa única es un gravamen de cálculo y entero anual que, de conformidad con el artículo 1, último párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, se determina aplicando la tasa impositiva<sup>15</sup> a la cantidad que resulte de disminuir de la totalidad de los ingresos percibidos por las actividades a que se refiere el propio precepto, las deducciones autorizadas.

40. Ahora bien, para aplicar la tasa de causación prevista en la ley de referencia, debe existir una base gravable por parte del contribuyente, circunstancia que es equivalente a tener una diferencia positiva de ingresos acumulables cuando son confrontadas con las deducciones autorizadas previstas en el referido ordenamiento legal.

41. En oposición a lo anterior, el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única dispone que cuando el monto de las deducciones autorizadas sea mayor a los ingresos gravados, se tendrá como resultado una diferencia negativa, cantidad a la que se aplica la tasa de causación, prevista en el artículo 1, de la citada ley, dando como resultado el denominado "crédito fiscal", figura que incorpora un derecho para los contribuyentes que lo han generado, previéndose en la legislación que lo regula los mecanismos, formalidades y condiciones para su aplicación.

42. En el artículo 8 de la ley en cita, se prevé que los contribuyentes podrán acreditar contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio, el crédito fiscal a que se refiere el artículo 11 de la misma, hasta por el monto del impuesto empresarial a tasa única calculado en el ejercicio de que se trate.

43. Lo anterior es consistente con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, el cual establece que la aplicación del referido crédito fiscal, se efectuaría de la siguiente manera: **i)** contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio o contra los pagos provisionales del mismo correspondientes a los diez años siguientes, hasta agotarlo; y, **ii)** contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito.

44. De esta forma, es voluntad legislativa que el acreditamiento del "crédito fiscal" contra el impuesto empresarial a tasa única se puede realizar

---

<sup>15</sup> La tasa del impuesto era del 16.5%, 17% y 17.5% en dos mil ocho, dos mil nueve, y a partir del dos mil diez, respectivamente (artículos 1, último párrafo, y cuarto transitorio).

contra el impuesto determinado en los diez años siguientes; en cambio, tal facultamiento en contra del impuesto sobre la renta se encuentra limitado únicamente al causado en el ejercicio en que se generó dicho crédito fiscal, sin que se previera su aplicación contra el impuesto sobre la renta causado a futuro.<sup>16</sup>

45. Lo anterior se desprende así del segundo y tercer párrafos del artículo 11 de la ley de referencia, lo que hace necesaria su transcripción:

**"Artículo 11.**

"...

"El crédito fiscal que se determine en los términos del párrafo anterior se podrá acreditar por el contribuyente contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio en los términos del artículo 8 de esta ley, así como contra los pagos provisionales en los términos del artículo 10 de la misma, en los diez ejercicios siguientes hasta agotarlo. Tratándose de contribuyentes que cuenten con concesión para la explotación de bienes del dominio público o la prestación de un servicio público, el plazo será igual al de la concesión otorgada.

"El monto del crédito fiscal a que se refiere este artículo podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito. El monto del crédito fiscal que se hubiera acreditado contra el impuesto sobre la renta en los términos de este párrafo, ya no podrá acreditarse contra el impuesto empresarial a tasa única y la aplicación del mismo no dará derecho a devolución alguna."

46. Al respecto, el Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, relacionado con el proyecto de decreto por el que se expediría la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, de fecha once de septiembre de dos mil siete, en la parte relativa expuso lo siguiente:

**"2.3. Crédito fiscal por deducciones superiores a los ingresos**

"...

---

<sup>16</sup> El acreditamiento del crédito negativo en contra del impuesto sobre la renta causado estuvo vigente en los ejercicios dos mil ocho y dos mil nueve. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 549/2012, determinó que la supresión de tal prerrogativa contenida en las Leyes de Ingresos de los ejercicios dos mil diez, dos mil once, dos mil doce, y dos mil trece, no resultaba inconstitucional.

"Por otra parte, como se ha señalado en el presente dictamen la contribución empresarial a tasa única busca constituirse en un instrumento fiscal que permita fomentar la inversión en activos productivos de las empresas, por lo que al permitir la deducción total en el ejercicio en que se realizan las inversiones en activos, terrenos y maquinaria y equipo, se puede generar que una empresa que realiza inversiones importantes obtenga un crédito fiscal por deducciones mayores a sus ingresos que no podrá acreditar en el ejercicio fiscal en el que se generan.

"En este sentido, con el objeto de no posponer el beneficio que para una empresa genera el realizar inversiones productivas y dado que el gravamen que se propone es una contribución mínima en relación con el impuesto sobre la renta, la que dictamina considera adecuado adicionar un tercer párrafo al artículo 11 de la iniciativa, para permitir que los contribuyentes puedan aplicar el crédito fiscal que generen en un ejercicio contra el impuesto sobre la renta del mismo ejercicio en el que se generó el crédito.

"El permitir la aplicación del crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta del mismo ejercicio en el que se generó dicho crédito, tiene por objeto que desde el primer año se refleje el esquema de fomento a la inversión que representa la deducción de inversiones en el gravamen que se dictamina, pero sin que se convierta en un instrumento para monetizar el crédito fiscal por exceso de deducciones, por lo que para evitar dicha circunstancia se aclara expresamente que la aplicación del crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta no dará derecho a devolución alguna."

47. En este sentido, el legislador reflexionó sobre la conveniencia de permitir que esta deducción, que se traduce en una minoración inmediata para efectos del impuesto empresarial a tasa única, encontrara un reflejo en el impuesto que deben enterar los contribuyentes, e incluso en el impuesto sobre la renta a cargo, buscando con ello fomentar la inversión en activos productivos de la empresa; sin que en ningún caso se concibiera como un instrumento de monetización a favor de los particulares.

- **Norma reclamada.**

48. En relación con el sistema analizado, la norma tildada de inconstitucional y que será objeto de análisis en la presente ejecutoria, es el artículo décimo segundo transitorio del decreto reclamado, publicado el once de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, mismo que establece lo siguiente:

## "Disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única

**"Artículo décimo segundo.** En relación con el artículo décimo primero de este decreto, se estará a lo siguiente:

**"I.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, quedan sin efecto las resoluciones y disposiciones administrativas de carácter general y las resoluciones a consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos otorgados a título particular, en materia del impuesto establecido en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única que se abroga, sin perjuicio de lo dispuesto en la siguiente fracción.

**"II.** Las obligaciones y los derechos derivados de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única que se abroga conforme al artículo noveno de este decreto, que hubieran nacido durante su vigencia por la realización de las situaciones jurídicas o de hecho previstas en dicha ley, deberán cumplirse conforme a los montos, formas y plazos establecidos en el citado ordenamiento y en las demás disposiciones aplicables, así como en las resoluciones a consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos de carácter general o que se hayan otorgado a título particular en materia del impuesto establecido durante la vigencia de la ley que se abroga."

49. Esto es, a partir del primero de enero de dos mil catorce se abrogó la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, desapareciendo la condición a que se encontraba sujeta el derecho de acreditamiento –causar impuesto empresarial a tasa única–, situación que genera el reclamo de la parte quejosa, quien se duele de que el legislador fue omiso en prever un mecanismo que le permita aplicar el crédito de referencia o solicitar su recuperación.

50. Sin embargo, para determinar si con la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única se genera un enriquecimiento ilícito por el fisco federal en perjuicio de los sujetos del impuesto, es necesario tener en cuenta la mecánica promocional diseñada por el legislador, quien a través de dicha medida permitió a los contribuyentes que lo generaran el derecho de disminuir o eliminar en periodos o ejercicios subsecuentes el impuesto causado.

51. La razón que justificó su establecimiento tiene que ver con la voluntad de fomentar la inversión en activos productivos de las empresas, en la medida en la que el propio impuesto empresarial a tasa única autoriza la de-

ducción total en el ejercicio en que se realizan, de las inversiones en activos, terrenos, y maquinaria y equipo.

52. Este exceso de deducciones –aunque acreditable– no tiene la naturaleza de cuenta por cobrar y, por consecuencia, no constituye un crédito a favor que puedan exigir los gobernados. Un derecho de crédito implica la existencia de un acreedor, un deudor y una obligación pendiente de cumplir, situación que no se da en la especie, ya que el fisco federal no se convierte en deudor ni el contribuyente en acreedor.

53. El crédito negativo constituye simplemente una expectativa para el particular, quien en caso de generar impuesto podrá emplearlo para disminuir o extinguir la obligación a cargo; en caso contrario, de no actualizarse la condición a que se encuentra sujeto, ninguna incidencia tendrá en la relación tributaria, pues la concesión otorgada por el legislador previó que únicamente a través de esa operación aritmética, denominada acreditamiento, es cuando el particular puede hacer efectivo el multicitado crédito negativo.

54. Son estas consideraciones las que sirven de base a esta Primera Sala para concluir que el crédito negativo generado, en términos del artículo 11, primer párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, no representa una cantidad que los particulares tengan derecho de exigir en devolución al fisco federal, pues no es consecuencia de un pago indebido ni de la mecánica de determinación de un saldo a favor, por ello, resulta infundado el planteamiento de la quejosa en que aduce que al impedirle recuperar el importe de los créditos generados implica un enriquecimiento ilícito para el ente estatal.

55. Esto es así, pues el exceso de deducciones que da origen al crédito negativo no implica un desplazamiento patrimonial a favor de la hacienda pública, ni un empobrecimiento de los contribuyentes; de ahí que no se materialice la figura del enriquecimiento ilícito alegado por la parte quejosa.

56. Por ello, resulta infundado el planteamiento de la parte quejosa cuando sostiene que "*[l]a inconstitucionalidad de referencia deriva de la imposibilidad de que el crédito fiscal con que ya cuenta en su haber patrimonial hasta antes de la entrada en vigor de las normas reclamadas pueda ser recuperado por la vía del acreditamiento o la devolución, lo cual por Sí puede ser materia de control constitucional conforme al principio de proporcionalidad tributaria.*"

57. Toca ahora que esta Primera Sala se pronuncie en relación con la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria alegado por la quejo-

sa, quien considera que al no preverse por el legislador un mecanismo que le permita aplicar el crédito negativo a partir del primero de enero de dos mil catorce, se impide que tribute conforme a su verdadera capacidad contributiva.

58. A juicio de esta Primera Sala, la particular mecánica de acreditamiento contra el impuesto empresarial a tasa única del concepto calculado atendiendo a la base negativa del citado impuesto no representa un numerario que los particulares puedan reclamar su devolución; ante ello, no es susceptible de ser analizada bajo el principio de proporcionalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

59. Para tal efecto, se hace necesario retomar los razonamientos que esta Primera Sala ha fijado sobre la inaplicabilidad de los llamados principios de justicia tributaria en la conformación de beneficios fiscales –acreditamientos, estímulos, exenciones, etcétera–.

60. Particularmente, se ha decidido que las normas que establecen dichos conceptos no tienen por qué ser juzgadas a la luz del artículo 31, fracción IV, constitucional, pues su otorgamiento no obedece a razones de justicia tributaria, ni al ajuste que corresponde para que el gravamen se determine de conformidad con la capacidad contributiva que dio lugar al establecimiento del tributo.

61. En materia de créditos que se otorgan por razones distintas a las que se han calificado de "estructurales", que son beneficios, el legislador –o el órgano encargado de su establecimiento– cuenta con una amplia libertad al momento de configurar el contenido y alcance del mismo, pues a él le corresponde primordialmente tomar la decisión acerca del tamaño del incentivo que intenta otorgar, o sobre la suficiencia de la medida otorgada, escapando del ámbito competencial del Tribunal Constitucional emitir un juicio sobre la necesidad, supuestamente exigida por la propia Ley Fundamental, de que se establezca o conserve un beneficio para un determinado sector, particularmente, como un pronunciamiento de justicia tributaria.

62. Aun en el caso de que cierta medida de promoción fuere demandada o requerida explícitamente por el Texto Constitucional, ello no tendría que traducirse de manera necesaria en un beneficio fiscal; en todo caso, si se faltara a un supuesto deber constitucional, la violación se materializaría en relación con el artículo que conmina a la promoción, no en relación con el artículo 31, fracción IV, de nuestro Texto Constitucional.

63. En efecto, contrariamente a lo sostenido por la impetrante, no puede pensarse que el otorgamiento de este tipo de beneficios obedezca a una exigencia constitucional de justicia tributaria, si se toma en cuenta que, en realidad, su establecimiento se da con una intención promocional, en cumplimiento a lo establecido en la propia Ley Fundamental, que precisa que el Estado *"planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga"* la propia Constitución.

64. Antes al contrario, el otorgamiento de este tipo de beneficios, cuando se instrumenta a través de un crédito que, por definición, disminuye peso por peso la cantidad correspondiente a una contribución causada, se traduce en una auténtica merma en la expectativa estatal de recaudación, como lo indica la referencia que se ha realizado en torno a estos conceptos como "gastos fiscales".

65. No se trata, por ende, de un pago indebido a la hacienda pública, sino de un gasto fiscal en que incurre el Estado al dejar de recaudar un impuesto que ya se había causado.

66. Ante ello, resulta infundado lo argumentado por la quejosa, al pretender que se aplique como parámetro de escrutinio constitucional el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

67. De acuerdo con lo razonado por esta Sala, las normas reclamadas no resulta transgresoras de las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, como lo aduce la quejosa.

68. Finalmente, resulta infundado el argumento de la quejosa por el cual pretende se realice el control de constitucionalidad y convencionalidad de la norma reclamada, pues ello resulta innecesario, ya que basta el análisis de constitucionalidad realizado para determinar que la norma reclamada se apega a los postulados del ordenamiento fundamental.

### **VIII. Decisión**

69. En tal virtud, al haber resultado infundados los argumentos de agravio contenidos en el recurso de revisión, a juicio de esta Primera Sala el crédito fiscal a que se refiere el primer párrafo del artículo 11 de la Ley del

Impuesto Empresarial a Tasa Única, no constituye una cuenta por cobrar que puedan exigir a la hacienda pública los particulares, sino que más bien atiende a una medida promocional; de ahí que no le resulten aplicables los principios contemplados en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Por lo expuesto y fundado se,

#### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Abarrotera del Duero, Sociedad Anónima de Capital Variable, y Abarrotera del Duero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Contrato Número 1 Asociación en Participación, en contra del artículo décimo segundo transitorio del decreto que abrogó la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, publicado el once de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, en relación con los artículos 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 21, fracción II, numeral 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil trece.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho a formular voto concurrente.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CRÉDITO NEGATIVO DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. CONSTITUYE UN BENEFICIO FISCAL "NO ESTRUCTU-**

**RAL", POR LO QUE NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado diversos criterios sobre la inaplicabilidad de los llamados principios de justicia tributaria previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la conformación de beneficios fiscales que se otorgan por razones distintas a las que se han calificado de "estructurales". Particularmente, ha decidido que las normas que establecen dichos conceptos no tienen por qué ser juzgadas a la luz del precepto constitucional citado, pues su otorgamiento no obedece a razones de justicia tributaria ni al ajuste que corresponde para que el gravamen se determine de conformidad con la capacidad contributiva que dio lugar a su establecimiento. De acuerdo con lo anterior, la falta de previsión por el legislador de un mecanismo que permita a los causantes del impuesto empresarial a tasa única aplicar el "crédito negativo IETU" o reclamar su devolución a partir del primero de enero de dos mil catorce (de conformidad con el artículo décimo primero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, en el que entre otras cuestiones, abroga la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única), no es susceptible de ser analizada bajo el principio de proporcionalidad tributaria, pues sobre este tipo de beneficios el legislador –o el órgano encargado de su establecimiento– cuenta con una amplia libertad al momento de configurar su contenido y alcance, pues a él corresponde primordialmente tomar la decisión acerca del tamaño del incentivo que intenta otorgar, o sobre la suficiencia de la medida otorgada, escapando del ámbito competencial del Tribunal Constitucional emitir un juicio sobre la necesidad, supuestamente exigida por la propia Ley Fundamental, de que se establezca o conserve un beneficio para un determinado sector, particularmente, como un pronunciamiento de justicia tributaria. Consecuentemente, el crédito negativo del impuesto empresarial a tasa única, al constituir un beneficio fiscal "no estructural", no le son aplicables los principios de justicia tributaria previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

**1a./J. 47/2019 (10a.)**

Amparo en revisión 1132/2015. Productora de Fertilizantes del Noroeste, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y

Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1170/2015. Espacios Productivos Tepeyac, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1039/2015. Espacios Productos ARB, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 963/2015. Insecticidas del Pacífico, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 875/2016. Abarrotera del Duero, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Tesis de jurisprudencia 47/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cinco de junio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## **CRÉDITO NEGATIVO DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. NO ES EXIGIBLE SU DEVOLUCIÓN COMO PAGO DE LO INDEBIDO NI COMO SALDO A FAVOR DEL CONTRIBUYENTE, AL NO TENER LA NATURALEZA DE CUENTA POR COBRAR.**

El artículo 11, primer párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (abrogada), prevé que cuando el monto de las deducciones autorizadas sea mayor a los ingresos gravados, los contribuyentes tendrán derecho a un crédito fiscal por el monto que resulte de aplicar la tasa establecida en el artículo 1, a la diferencia entre las deducciones autorizadas y los ingresos percibidos en el ejercicio. Por su parte, el artículo 8 de la ley citada dispone que los contribuyentes podrán acreditar contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio, el crédito fiscal a que se refiere el artículo 11 de la propia legislación, hasta por el monto del impuesto calculado en el ejercicio de que se trate. En este sentido, este exceso de deducciones –aunque acreditable– no tiene la naturaleza de cuenta por cobrar y, por consecuencia, no constituye un crédito a favor que pueda exigir el particular, pues el crédito negativo constitu-

ye simplemente una expectativa para éste, quien, en caso de generar impuesto, podrá emplearlo para disminuir o extinguir la obligación a su cargo; en caso contrario, de no actualizarse la condición a que se encuentra sujeto, ninguna incidencia tendrá en la relación tributaria. Bajo estas consideraciones el crédito negativo generado en términos del artículo 11, primer párrafo, mencionado, no representa una cantidad que el particular tenga derecho de exigir en devolución al fisco federal, pues no es consecuencia de un pago indebido ni de la mecánica de determinación de un saldo a favor, pues el exceso de deducciones que da origen al crédito negativo no implica un desplazamiento patrimonial a favor de la hacienda pública ni un empobrecimiento del contribuyente; de ahí que no se materialice la figura del enriquecimiento ilícito para el ente estatal.

#### 1a./J. 48/2019 (10a.)

Amparo en revisión 1132/2015. Productora de Fertilizantes del Noroeste, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1170/2015. Espacios Productivos Tepeyac, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1039/2015. Espacios Productos ARB, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 963/2015. Insecticidas del Pacífico, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 875/2016. Abarrotera del Duero, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Tesis de jurisprudencia 48/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cinco de junio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**INGRESOS POR DIVIDENDOS PERCIBIDOS POR PERSONAS FÍSICAS. EL ARTÍCULO 140, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, QUE PREVÉ EL ESQUEMA OPTATIVO PARA SU ACUMULACIÓN NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

AMPARO EN REVISIÓN 1133/2016. ÓSCAR CONSTANDSE MADRAZO. 5 DE JULIO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

### III. Competencia

17. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es constitucional y legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), 83 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los puntos primero, segundo, fracción III y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

18. Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que sí el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, esta Sala debe abocarse al mismo.

#### IV. Oportunidad

19. En virtud de que el Tribunal Colegiado no efectuó el análisis de la oportunidad del recurso de revisión, esta Primera Sala procede a su estudio.

20. En el caso el recurso de revisión interpuesto por el quejoso fue oportuno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, toda vez que de las constancias de autos se advierte que la sentencia de ocho de diciembre de dos mil quince, fue notificada al quejoso, el miércoles nueve de diciembre de dos mil quince,<sup>11</sup> surtiendo efectos legales el día hábil siguiente, es decir, el jueves diez del mismo mes y año, computándose por tanto el término, del viernes once al jueves veinticuatro de diciembre de dos mil quince, sin contar los días doce, trece, diecinueve, veinte del mismo mes y año, por ser sábados y domingos, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

21. En estas condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso de revisión fue presentado ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Cancún, el diecisiete de diciembre de dos mil quince,<sup>12</sup> se puede colegir que se interpuso dentro del plazo legal.

22. Igualmente, el recurso de revisión adhesiva fue interpuesto en tiempo y forma, pues de las constancias de autos se advierte que la admisión del recurso de revisión por parte del Tribunal Colegiado, le fue notificada a la autoridad responsable el ocho de abril de dos mil dieciséis,<sup>13</sup> surtiendo efectos el mismo día, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo vigente.

23. Así, el plazo de cinco días que señala el artículo 82 de la Ley de Amparo vigente, empezó a correr del lunes once al viernes quince de abril de dos mil dieciséis, descontando los días nueve y diez del mismo mes y año, por ser sábado y domingo, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

24. Por tanto, si el recurso de revisión adhesiva se presentó el quince de abril de dos mil dieciséis,<sup>14</sup> es evidente que se interpuso en tiempo y forma.

---

<sup>11</sup> Cuaderno del Amparo Indirecto \*\*\*\*\* , foja 260.

<sup>12</sup> *Ibíd*em, foja 261.

<sup>13</sup> Cuaderno del Amparo en Revisión \*\*\*\*\* , foja 69.

<sup>14</sup> *Ibíd*em, foja 64, reverso.

## V. Legitimación

25. En virtud de que el Tribunal Colegiado no efectuó el análisis de la legitimación, esta Primera Sala procede a su estudio.

26. La C. \*\*\*\*\* , autorizada del quejoso, está legitimada para interponer el presente recurso de revisión, de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Amparo, pues tal carácter le fue reconocido en el acuerdo de veinte de mayo de dos mil quince,<sup>15</sup> por el Juzgado de Distrito de origen.

27. Asimismo, el presidente de la República, por conducto de su delegado, está legitimado para presentar la revisión adhesiva, ya que en el juicio de amparo se le reconoció el carácter de autoridad responsable; de conformidad con lo previsto por el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.

## VI. Elementos necesarios para resolver

28. A fin de resolver el presente recurso de revisión, conviene resumir los conceptos de violación que hizo valer el quejoso en el amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida, los argumentos del recurso de revisión, así como lo resuelto por el Tribunal Colegiado:

29. **Demanda de amparo.** El quejoso en el amparo indirecto \*\*\*\*\* , relativo a la inconstitucionalidad del artículo 140, primer párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, formuló los siguientes conceptos de violación:

ÚNICO.—Que el artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al obligar a las personas físicas a las cuales se les hayan distribuido dividendos, a acumular a sus demás ingresos uno ficticio –creado por el mecanismo de piramidación–, el cual nunca recibió efectivamente, por lo que jamás se modificó de manera positiva su patrimonio, lo cual resulta inconstitucional, pues provoca que el socio o accionista tribute en una proporción mayor a la real efectivamente percibida, desatendiendo a su real capacidad contributiva.

Que en el primer párrafo de la norma reclamada, se establece que al efecto de que las personas físicas puedan acreditar el pago del impuesto efec-

<sup>15</sup> Cuaderno de amparo indirecto \*\*\*\*\* , foja 70.

tuado por la sociedad, éstas deben piramidar la ganancia de la cual proviene el dividendo que haya percibido, hasta arribar al monto necesario para pagar el impuesto considerando que el monto del dividendo es una utilidad neta del impuesto sobre la renta.

Que no debe soslayarse que la aplicación del factor de piramidación previsto por el legislador, tiene como finalidad que el impuesto sobre la renta por dividendos se calcule sobre el monto de las ganancias (ingresos reales) que la persona moral distribuyó a sus socios o accionistas por esa vía y, no así, sobre el monto total de éstos, de tal manera que las utilidades distribuidas lleguen a los socios o accionistas sin incrementar sus obligaciones tributarias sustantivas.

Que por ello es que la piramidación, prevista en la norma reclamada, consisten en que el socio o accionista no acumule únicamente el importe efectivamente recibido por el concepto de dividendo, sino también el impuesto sobre la renta pagado por la persona moral que le distribuyó el dividendo, de tal manera que al momento en que la persona física acredite dicho impuesto, no haya un incremento en su carga tributaria.

Que si bien es cierto, con motivo de la piramidación establecida en el precepto reclamado, la persona física se ve obligada a acumular a sus demás ingresos, un ingreso ficticio, consistente en el dividendo captado más el impuesto pagado por parte de la empresa, ello no le depararía perjuicio alguno, en la medida en la que se le permita acreditar el impuesto sobre la renta pagado por la persona moral, neutralizándose así fiscalmente la acumulación de dicho ingreso artificioso, lo cual, no acontece en la especie.

Que el autor de la norma determinó para el tratamiento fiscal de los dividendos recibidos por los socios o accionistas de una empresa, un esquema de compensación vía crédito fiscal del impuesto generado y pagado por la empresa con motivo de la distribución de los mismos, lo que permite dejar fiscalmente neutral al socio accionista (persona física) respecto de la percepción de los dividendos que le fueron distribuidos.

Que lo anterior es así, pues el Alto Tribunal ha sostenido que los acreditamientos en materia de impuesto sobre la renta, que se establecen a favor de los contribuyentes, son conceptos revestidos de un carácter evidentemente técnico, que operan sobre la contribución causada, disminuyéndola a fin de determinar la cantidad líquida que debe ser cubierta, con un efecto económico equivalente al de una compensación.

Que una interpretación contraria, implicaría aceptar que los socios o accionistas que perciban ingresos por dividendos de la persona moral que se los distribuye, tendría la obligación de pagar el impuesto que ésta no pagó por las ganancias (ingresos reales), lo cual no es dable, ya que no debe soslayarse que el sujeto obligado al pago del impuesto de dividendos es la persona moral que lo distribuye y, no así, los socios o accionistas que los reciben.

Que además, tal situación resultaría opuesta al objetivo primordial del mecanismo de tributación relativo al impuesto por dividendos previsto por el autor de la norma, que se traduce en que el socio pague por tal concepto únicamente la diferencia entre el impuesto que debe pagar o que ya pagó la sociedad a la tasa empresarial y el que le corresponde conforme a la tasa marginal máxima prevista en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Que en el caso, a partir del ejercicio de 2014, la tasa máxima de tributación para las personas físicas se incrementó al 35%, mientras que la tasa máxima de las personas morales se mantuvo en 30%, discrepancia que ahora origina que el artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, devenga inconstitucional, porque viene a romper con el esquema de neutralidad fiscal que tenía en 2013, puesto que ahora la persona física que percibe el dividendo, debe piramidararlo, aplicando la tarifa respectiva al ingreso ficticio, que a partir de 2014 contempla como tasa máxima el 35%, para luego acreditar el impuesto pagado por la persona moral que distribuyó los dividendos calculando con la tasa del 30%, lo que implica que deba pagar un impuesto sobre el ingreso ficticio, es decir, sobre un ingreso que jamás modificó de manera positiva su patrimonio.

Que con motivo de la diferencia entre las tasas máximas de tributación, a partir de 2014, las personas físicas que se ubiquen en la máxima tributación del 35% y que reciban ingresos por la distribución de los dividendos, estarán obligados a pagar 5% de impuesto, respecto de un ingreso artificial, creado con motivo de la piramidación previsto en la norma reclamada, sin que haya operado un cambio en el patrimonio de los causantes que los afecte de forma positiva, sino como resultado de una ficción.

Que la neutralidad fiscal no se actualiza, respecto del accionista que recibe utilidades (dividendos) de la empresa en el ejercicio fiscal 2014, pues si bien es cierto también se le reconoce el hecho de que dichas utilidades ya han pagado impuestos sobre la renta en las sociedad que las distribuye, lo que se materializa a través de considerar el impuesto pagado por la empresa a la tasa del 30%, como un crédito que puede hacer valido contra el impuesto a su cargo, no menos cierto resulta que ahora el accionista ya no recibe las

utilidades reales que generó la empresa y además debe pagar un impuesto adicional de 5% sobre los dividendos que jamás recibió efectivamente.

Que por tanto, la norma reclamada resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, puesto que cuando la persona física, se encuentra ubicada en la tasa máxima de tributación de la tarifa de las personas físicas del 35%, quedará obligada a enterar un impuesto respecto de ingresos ficticios que nunca recibió efectivamente, creados a partir de la piramidación prevista por la norma reclamada, sin que haya operado en la realidad un cambio en el patrimonio de los causantes que las afecte en forma positiva lo que desatiende a su capacidad contributiva.

Que aclarar que no se duele que a partir de dos mil catorce, las tasas máximas de tributación para personas físicas y morales sean desiguales, sino que lo que realmente causa perjuicio es que en virtud de lo dispuesto en la norma reclamada, tributa a la tasa máxima del 35% y ni recibe las utilidades reales generadas por las personas morales de las cuales es socio o accionista y, no obstante eso, se le obliga a pagar impuesto sobre la renta sobre la totalidad de las mismas, como si efectivamente las hubiese recibido, lo cual genera que el causante tribute en una porción mayor a la renta real efectivamente percibida, es decir, desconociendo su capacidad contributiva.

30. **Sentencia de amparo.** Las consideraciones por las que el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, mediante sentencia de ocho de diciembre de dos mil quince, negó el amparo al quejoso, fueron las siguientes:

En el considerando cuarto, el Juzgado de Distrito declaró infundadas las causales de improcedencia, hechas valer por las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y el presidente de la República, previstas en el 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

En el presente asunto, abordó dicha causal de improcedencia desde la perspectiva del interés jurídico que estatuye que el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por ser el sujeto a quien se dirige la ley. Ello es así, refirió porque el quejoso intenta la acción de amparo por estimar que es destinatario directo de la norma jurídica reclamada, es decir, por considerar que se ubica en el grupo de contribuyentes a quienes se les obliga a acumular sus dividendos a la base gravable del impuesto sobre la renta.

Por lo que, contrario a lo que sostienen las autoridades responsables, sí le asiste al quejoso el derecho de combatir la norma con motivo de su primer

acto de aplicación; de ahí que resulten infundados los motivos en que sustentan dichas autoridades la causal de improcedencia, prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

En el considerando quinto, el Juzgado de Distrito determinó que son infundados por una parte e inoperantes por otra los argumentos que hace valer el quejoso.

Señaló, que conforme a lo previsto en la norma combatida, se obliga a las personas físicas a acumular a sus ingresos los dividendos o utilidades que les sean distribuidos y se les permite acreditar contra el impuesto que se determine en su declaración anual, el impuesto pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades, siempre que quien efectúe el acreditamiento considere como ingreso acumulable, además del dividendo o utilidad percibido, el monto del impuesto pagado por dicha sociedad, correspondiente al dividendo o utilidad percibido y cuente con la constancia y el comprobante fiscal a que se refiere la fracción XI del artículo 76 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

De igual manera, precisó que tal disposición normativa prevé que el impuesto pagado por la sociedad, se determinará aplicando la tasa del artículo 9 del citado ordenamiento legal, al resultado de multiplicar el dividendo o utilidad percibido por el factor de 1.4286.

Indicó que de las disposiciones anteriores se colige que las personas morales están obligadas a determinar el impuesto sobre la renta anual aplicando la tasa del treinta por ciento al resultado fiscal del ejercicio, el cual se obtiene de disminuir a la totalidad de los ingresos acumulables las deducciones permitidas por la ley (utilidad fiscal) y a la cantidad así obtenida disminuirle en su caso, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar a ejercicios anteriores.

Así también, destacó que las personas morales que distribuyan dividendos o utilidades deberán calcular y enterar el impuesto que corresponda a los mismos aplicando la tasa del treinta por ciento para determinar el impuesto que se debe aplicar dichos dividendos, los cuales, se deberán multiplicar por el factor de 1.4286 y al resultado se le aplicará la tasa establecida del treinta por ciento.

Refirió, que también se prevé la forma en que será calculado el impuesto sobre la renta para personas físicas una vez que se sumen todos los ingresos obtenidos, así como la tarifa que habrá de aplicarse sobre el exce-

dente el límite inferior, que oscila del uno punto noventa y dos por ciento (1.92%) hasta el treinta y cinco por ciento (35%).

Señaló, que el dividendo es un derecho individual que corresponde a todos los socios de percibir un beneficio económico de las utilidades que obtenga la sociedad; en tanto, las utilidades, son aquéllas cantidades que la sociedad obtiene como consecuencia del ejercicio de la actividad social; por tanto, los dividendos no son otra cosa que las cantidades que resultan de distribuir dichas utilidades o superávit entre los socios.

Determinó, que en el caso en particular y para efectos del impuesto sobre la renta, los dividendos son la parte proporcional que de las ganancias (ingresos reales) de la empresa, le corresponden al socio o accionista, los cuales, se pagan en partidas que no son consideradas para la determinación del resultado fiscal del ejercicio en que se distribuyen, motivo por el cual, el impuesto relativo a los mismos debe formar parte del concepto que los genera y cargarse a la cuenta de la cual derivan las utilidades que se distribuyen vía dividendos.

Luego entonces, precisó que los dividendos o utilidades que percibe una persona que tributa, sí son reflejo de su capacidad contributiva; por ende, cuando una persona física recibe ingresos por concepto dividendos, tiene la obligación de pagar el impuesto sobre la renta porque es inconcuso que se incrementa su patrimonio y ello refleja su capacidad para contribuir a los gastos públicos.

Resolvió que lo ordinario sería que como ingreso real pecuniario que aumenta su patrimonio, se sumaran a sus demás ingresos los dividendos obtenidos y se le aplicara directamente la tasa correspondiente al monto total que resultara en su ejercicio, conforme al artículo 152 de la ley del Impuesto sobre la Renta.

En ese sentido, señaló que desde la óptica de la persona física, el impuesto generado por los dividendos o utilidades, conforme lo prevé el numeral 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sólo podrá ser acreditable contra el impuesto que se determine en su declaración anual, el impuesto pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades, siempre que quien efectúe dicho acreditamiento considere como ingreso acumulable, además, el monto del impuesto pagado por dicha sociedad correspondiente a tales dividendos.

Consideró, que lo establecido en dicho numeral, es un mecanismo que impide que un contribuyente que haya percibido dividendos o utilidades

pague doblemente el tributo, es decir, que le sea retenido el impuesto sobre la renta y enterado por la persona moral que se los distribuyó, y que posteriormente, la persona física tenga que pagar de nueva cuenta dicho impuesto.

Precisó, que para evitar esa doble tributación, el legislador estableció que si la utilidad percibida por la persona física, proviene de una persona moral que distribuye dividendos (utilidades), de los cuales, pagó el impuesto correspondiente previo a su distribución, entonces la persona física válidamente podrá acreditar dicho pago contra el que se determine en su declaración anual, siempre y cuando considere como ingreso además de tales dividendos, el monto del impuesto sobre la renta pagado por la sociedad.

En opinión de la quejosa, la mecánica prevista en el artículo 140, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, constituye un ingreso ficticio piramidado, pues considera que materialmente no recibió el monto que pagó la persona moral como impuesto, por lo que no se incrementa su patrimonio, y al acumular un ingreso ficticio, provoca que el socio o accionista tribute en una proporción mayor a la real efectivamente percibida, lo que aduce, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Sin embargo, no le asistió la razón a la quejosa, pues de la regla de tributación (piramidación), se advierte que al aplicarla resulta en beneficio de la persona física que recibe el dividendo; esto es así, pues lo que genera es que técnicamente no pague impuesto sobre la renta respecto de las cantidades que recibe como dividendos o lo haga en menor proporción, a pesar de que materialmente representa un ingreso material real, que desde luego incrementa su patrimonio.

Consideró, que la regla prevista en el primer párrafo del artículo 140 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, resulta en beneficio de la parte quejosa, de tal manera que no le genera perjuicio, ni existe razón jurídica para considerar que es contraria a la Carta Magna, en cuanto al principio de proporcionalidad tributaria.

Por otra parte, determinó que resulta ineficaz el concepto de violación en el que la quejosa aduce que para que acontezca tal neutralidad fiscal es necesario que las tasas máximas de tributación fuesen iguales para las personas físicas y morales, pues para las primeras se incrementó al 35%, mientras que para las personas morales se mantuvo en 30%.

Ello, porque de los numerales 152 y 140, párrafo primero, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se advierte que la tasa que se le aplicó al rendir su

declaración respecto del ejercicio fiscal dos mil catorce, no dependió de la mecánica prevista en el artículo 140 referido, sino de su situación personal en relación con el total de los ingresos acumulables que percibió durante dicho ejercicio.

Lo anterior, en razón de que el numeral 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece la tarifa para el cálculo del impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio dos mil catorce, la cual, oscila entre uno punto noventa y dos por ciento (1.92%) y treinta y cinco por ciento (35%).

Refirió, que ello implica que al rendir declaración del ejercicio fiscal, pudiera darse la particularidad de que se le aplique una tasa mayor al treinta por ciento (30%), pero también puede ocurrir que la tasa que debe ser aplicada sea aún menor a ese porcentaje, lo que generaría un beneficio mayor, pues podría ocurrir que en lugar de pagar tributo por el ingreso que materialmente recibe, tuviera saldo a favor, dado que la cantidad que resultaría de aplicar la tasa, a la suma del ingreso por dividendo materialmente distribuido más el impuesto pagado por la persona moral, fuera menor al monto que posteriormente acreditaría.

En suma, precisó que la acumulación que prevé el ordinal 140 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, disminuye la carga tributaria de quien recibe el dividendo, pues al sumar un ingreso no recibido, al que sólo se le aplica el porcentaje correspondiente del 1.92% hasta el 35%, de acuerdo con las tasas previstas en el artículo 152 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es claro que el impuesto que podría enterar, va a ser una fracción de ese monto que se acumula ficticiamente.

De manera que, si se permite que después se deduzca todo el monto ficticio que se acumuló, ello generaría que el contribuyente físico realmente no pagara impuesto sobre la cantidad que realmente recibió o lo haga en un porcentaje menor al que tendría que enterar por una cantidad que sí recibió, lo que invariablemente modifica su patrimonio y desde luego refleja su capacidad contributiva, la regla cuestionada, insistió, le beneficia con independencia de la tasa en que tribute porque al final el resultado es menor al que descuenta con motivo del acreditamiento que se le permitió realizar.

Indicó, que si al final paga un porcentaje mínimo conforme a su situación personal, esto de ningún modo implica que lo sea por un ingreso ficticio piramidado que no recibió, pues es producto del ingreso material que sí recibió y que sería mayor, en caso de que decidiera no acreditar el impuesto que pagó la persona moral por la utilidad repartida.

Concluyó que el artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, no viola el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

31. En el **recurso de revisión** el quejoso aduce:

ÚNICO.—Que es ilegal la sentencia recurrida, ya que las razones manifestadas por el Juez de Distrito para decretar la constitucionalidad de la norma reclamada resultan equivocadas, por partir de un análisis deficiente tanto de dicha norma como del sistema normativo en el cual está inmersa, por lo que es procedente que se revoque y se conceda el amparo solicitado.

Que es desacertado lo manifestado por el a quo, en el sentido de que hizo depender de su situación particular o hipotética, la constitucionalidad del artículo 140, párrafo primero, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y no del sistema normativo reclamado confrontado con algún postulado de la Constitución.

Que en la demanda de amparo se argumentó que el dispositivo reclamado, viola el principio de proporcionalidad tributaria, al obligarla a ella y a cualquier persona física que se ubicará en la hipótesis normativa, a acumular de manera piramidada a sus demás ingresos los obtenidos por dividendos o utilidades distribuidos, lo que provoca que se tenga que acumular y pagar un impuesto respecto de un beneficio ficticio que en realidad no se recibió, ni mucho menos incrementó de manera positiva su patrimonio.

Que como lo refiere el a quo en la sentencia, tal acumulación debe efectuarse de manera muy particular, pues la persona física no sólo debe acumular el importe efectivamente recibido por concepto de dividendo, sino también el impuesto sobre la renta pagado por la persona moral que le distribuyó el dividendo, de ahí que al momento en que la persona física acredite dicho impuesto no haya un incremento en su carga tributaria.

Que es inconcuso que al amparo de la norma controvertida, todas las personas físicas que reciban ingresos por dividendos, tendrán la obligación de acumular éstos, de manera piramidada, a sus demás ingresos, a efecto de realizar el cuántum del impuesto sobre la renta, situación que acusó como violatoria del principio de proporcionalidad.

Que en la demanda de amparo efectivamente confrontó lo dispuesto por el artículo 140, párrafo primero, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con el principio de proporcionalidad tributaria, porque se obliga a cualquier per-

sona física que reciba ingresos por dividendos a acumular éstos a sus demás ingresos de manera piramidada, lo que provocaba que se tuviera que acumular y pagar un impuesto respecto de un ingreso ficticio que en realidad no se recibió, ni incrementó de manera positiva su patrimonio.

Que por ello es ilegal y erróneo lo aducido por el a quo, respecto de que hizo depender la inconstitucionalidad de la norma reclamada de su situación particular, pues confrontó la norma secundaria con la Carta Magna y llegó a la conclusión de que se realizó un desacato constitucional en su perjuicio.

Que el a quo perdió de vista que una de las principales características de las leyes es su obligatoriedad y su observancia general y, por ende, cualquier persona física que reciba ingresos por dividendos, estará indefectiblemente obligada a acatar lo dispuesto por el artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es decir, a acumular de manera piramidada a sus demás ingresos, los que perciban por la distribución de dividendos.

Que es claro que no hizo depender la constitucionalidad de la norma reclamada de su situación particular o hipotética, como dice el a quo, sino que se basó en la obligatoriedad que dicha norma impone a todas las personas físicas situadas en dicha hipótesis legal, de acumular de manera piramidada a sus ingresos, aquellos que se perciben por la distribución de dividendos y además confrontó tal obligación legal con el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, concluyendo de que tal exigencia resulta transgresora de dicho principio.

Que no es óbice a lo anterior, que el Juez manifieste que la tasa de tributación que se le aplica no depende del ejercicio descrito en el artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sino de la situación personal de cada contribuyente, en relación con el total de los ingresos acumulables que percibía en el ejercicio, de ahí que se pudiera aplicar una tasa mayor al 30% o menor a dicho porcentaje, lo que en el segundo supuesto, le generaría un beneficio mayor al causante, pues podía ocurrir que en lugar de pagar tributo por el ingreso que materialmente recibe, tuviera un saldo a favor.

Que si bien manifestó que es inconstitucional la norma reclamada con motivo de las diferencias existentes entre las tasas máximas de tributación para las personas físicas y para las personas morales, pues ahora tendría que pagar un 5% de impuesto sobre la renta, sobre el ingreso ficticio piramidado, es decir, sobre una cantidad que no le reportó un ingreso real, ya que jamás fue efectivamente recibido, generándose una distorsión que lo hacía contribuir

sin atender a su real capacidad contributiva, pues lo justo sería que se pagará esa sobretasa, respecto de una base real y no una ficticia.

Que ello no permite considerar, como lo hizo el a quo, que hizo depender la inconstitucionalidad de la norma reclamada de una situación particular o hipotética, como lo es la tasa de tributación.

Que el Juez de Distrito soslayó que no sólo en su situación particular –cuya tasa de tributación según se demostró con la prueba pericial es del 32.37%– es inconstitucional la norma combatida por la diferencia que existe con la tasa máxima de tributación de las personas morales, sino que tal norma transgrede la Carta Magna en perjuicio de cualquier persona física, porque la tasa de tributación excede la máxima del 30% que se prevé para las personas morales.

Que si bien la tasa de tributación que se le aplica como a todas las demás personas físicas no depende del ejercicio descrito en la norma reclamada, sino del total de los ingresos acumulables que cada causante perciba en el ejercicio fiscal, no menos cierto es que la acumulación piramidada del ingreso que dicha norma establece, es la que distorsiona la base gravable del impuesto –al pagar sobre un ingreso no recibido y creado artificialmente– cuando la tasa de tributación de la persona física sea mayor a la tasa del 30% que se establece para las personas morales, lo cual no guarda relación con la auténtica capacidad contributiva del causante.

Que es innegable que el argumento de inconstitucionalidad, no se hizo depender de una situación particular o hipotética, como es la tasa de tributación a la cual se encuentra sujeto, sino que se hizo valer a partir de la obligación de acumular a los demás ingresos, de manera piramidada, aquellos que percibidos por dividendos, pues si no existiera tal obligación legal, no habría distorsión en la base gravable con independencia de que la tasa de tributación a la que fue sujeto la persona física fuera inferior o superior al 30% que se prevé para personas morales.

Que adicionalmente la tesis jurisprudencial invocada por la a quo para robustecer los argumentos de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA." «Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 43», es inaplicable ya que no se hizo depender la inconstitucionalidad

del artículo controvertido de una situación particular, como lo es la tasa de tributación a la que se encuentra sujeto.

Que en la especie no se está ante una situación hipotética o incierta, pues efectivamente se ubicó en la hipótesis normativa del precepto controvertido, además, su tasa efectiva de tributación fue del 32.37%, es decir mayor a la del 30% prevista para las personas físicas, razón por la que no puede considerarse que lo señalado en la citada tesis es aplicable al caso concreto.

Que contrario a lo aducido por el a quo, la norma cuestionada no siempre resulta beneficiosa para el causante, con independencia de la tasa en que tribute, ya que el resultado no necesariamente y en todos los casos es menor al que finalmente se descuenta con motivo del acreditamiento que se permite efectuar respecto del impuesto pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos.

Que de manera opuesta a lo afirmado por el Juez de Distrito, el pago del impuesto sí se efectúa por un ingreso ficticio piramidado, pues no es el producto del ingreso que el causante recibe, sino deriva de la inconstitucional ficción prevista en la norma reclamada, que establece la acumulación piramidada de un ingreso por dividendos, que a la postre da lugar a una distorsión en la base gravable del tributo, al tener que pagar un impuesto respecto de un ingreso ficticio que jamás se recibió efectivamente y que además no refleja la capacidad contributiva.

Que el hecho de que al final de cuentas sólo pague una fracción o porcentaje mínimo respecto de los ingresos piramidados que acumuló a sus demás ingresos, de forma alguna legitima que la norma reclamada no sea contraria a la Constitución Federal, ya que dicho pago al final del camino, se está realizando por un ingreso ficticio, que jamás entró ni modificó positivamente su patrimonio, por ende, aunque su pago sea mínimo, este no deja de ser irregular y violentar el principio de proporcionalidad tributaria.

Que es errónea la afirmación que realiza el a quo, en el sentido de que el impuesto a pagar es mayor en el caso de que se decidiera no acreditar el impuesto que pagó la persona moral por la utilidad repartida, ello pues el quantum del impuesto no resulta mayor si se le exime a través de la concesión del amparo de la obligación de acumular de manera piramidada los ingresos obtenidos por la distribución de dividendos, que es lo que distorsiona la base gravable del tributo, pues lo único que se obtendría es la posibilidad de acumular única y exclusivamente a sus demás ingresos aquellos que efectivamente percibió por concepto de dividendos y pagar sobre ellos la tasa

que legalmente le corresponda, sin soslayar que de conformidad con el precepto reclamado, en todo caso ya se reclamó el impuesto por dicho ingreso a través de la retención del 10% que la persona moral efectúa a la persona física, en términos de dicha porción normativa.

Que no es obstáculo para decretar la inconstitucionalidad de artículo controvertido, el hecho de considerar que se le traería un perjuicio mayor, pues no se podría acreditar el impuesto que pagó la persona moral por la utilidad repartida, ya que al estar exento de acumular el ingreso obtenido de manera piramidada tal acreditamiento ya no sería necesario, aunado a que el impuesto generado por el tributo estaría cubierto con la retención del 10% que debe efectuar la persona moral, de conformidad con lo previsto en el artículo 140, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Que es innegable que el fallo reclamado es ilegal, pues las razones manifestadas para decretar la constitucionalidad del precepto controvertido son equivocadas, al partir de un análisis deficiente tanto de la norma como del sistema normativo en el cual está inmersa, lo que denota la incongruencia de dicha sentencia.

32. En el **recurso de revisión adhesiva**, el delegado del presidente de la República, planteó en sus agravios:

PRIMERO.—Que se deberá confirmar el fallo de garantías, ante lo inoperante de los argumentos esgrimidos por la impetrante de garantías, pues solamente resalta lo señalado en sus conceptos de violación de la demanda inicial, sin controvertir la decisión del a quo.

SEGUNDO.—Que se deberá confirmar la sentencia recurrida, ya que el a quo determinó declarar infundados los argumentos de la recurrente en los que hizo valer que el artículo 140 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, viola el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Que además, resulta infundado el argumento de la quejosa en razón de que el pago de tributos va en proporción a la riqueza gravada, misma que se pudo conseguir mediante la utilización de tasas progresivas, pero también con tasas fijas o proporcionales como sucede en el presente caso, ya que en la composición legal de la base gravable se tiene en cuenta, la distinta aptitud contributiva de la riqueza delimitada por medio de los componentes que determinan el contenido económico del hecho imponible.

Que el impuesto en estudio, respeta la garantía de proporcionalidad con la determinación de la base gravable, es decir, con la aplicación de la tasa del 10% a los ingresos obtenidos por dividendos o utilidades distribuidas por las personas morales.

Que el impuesto impugnado no está dirigido a las personas de bajos ingresos o que perciban baja remuneración, sino por el contrario, está dirigido a inversionistas con capacidad económica y contributiva elevada por su solo hecho de ser inversionistas, y con capacidad para ser accionista de sociedades morales, por lo cual el impuesto no puede tacharse de ruinoso, menos cuando no se tributa a la tasa señalada por la quejosa.

Que no existe una doble tributación, ya que al impuesto obtenido mediante la tarifa del artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se le puede acreditar el impuesto sobre la renta pagado por sus utilidades por la persona moral que le pago los dividendos, por lo que no paga impuesto sobre la renta la persona física, sino acredita el pago la persona moral.

Que no existe doble tributación y se debe declarar infundado el argumento de la quejosa, ya que no se debe pasar desapercibido que son dos personas distintas, la persona moral obtiene ingresos derivados de su actividad con fines de lucro y grava el resultado fiscal que obtenga conforme al artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta o paga dividendos pagado el impuesto sobre la renta correspondiente conforme al artículo 10 de la ley de la materia, en tanto que la persona física paga impuestos por la obtención de ingresos, entre ellos, los correspondientes a dividendos, pudiendo acreditar el impuesto sobre la renta pagado por la persona moral por sus utilidades.

Que las personas físicas estarán sujetas a una tasa adicional del 10% sobre los dividendos y utilidades distribuidas, situación que no transgrede el principio de proporcionalidad porque del precepto transcrito se advierte que las personas físicas deben acumular los ingresos percibidos por dividendos o utilidades, asimismo pueden acreditar contra el impuesto que se determine en su declaración anual, el impuesto sobre la renta pagado por la sociedad cumpliendo con el requisito de considerar como ingreso acumulable, el dividendo o utilidad percibido, así como el monto del impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que lo distribuye.

Que no existe una doble tributación en atención a que cuando se impone una tasa del 10% sobre los ingresos por dividendos o utilidades, ésta no se aplicará por el total de los ingresos que tenga la persona física sino únicamente por lo ingresos que por dividendos o utilidades tenga en su haber

patrimonial, luego entonces, contrario a lo que aduce la quejosa no existe una doble imposición, porque la ley grava conceptos distintos.

TERCERO.—Que el artículo 140, segundo párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no viola el principio de equidad tributaria, ya que el tratamiento diferenciado que prevé atiende a la naturaleza propia del impuesto.

**A.** Que no puede equipararse el tratamiento legal entre personas físicas y morales, pues éstas por naturaleza guardan diferencias trascendentales.

**B.** Que no puede compararse la forma de tributación entre personas físicas y morales, en relación con la obtención de ingresos por dividendos, pues para ésta últimas, la norma prevé un tratamiento específico dadas las diferencias conceptuales.

33. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** Mediante sentencia de veintinueve de octubre de dos mil dieciséis, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, resolvió:

En el considerando primero, el Tribunal Colegiado se declaró incompetente para conocer y resolver del recurso de revisión, porque corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

Por otra parte, señaló que la Cámara de Senadores y el presidente de la República, hicieron valer como motivo de improcedencia, la falta de interés jurídico del quejoso para reclamar la norma impugnada, la cual fue analizada por el Juez de Distrito y, al respecto, razonó que no se actualizaba porque con el acuse de recibo de la declaración anual del ejercicio de impuestos federales, relativo al ejercicio fiscal de dos mil catorce, presentado el veintisiete de abril de dos mil quince ante el Servicio de Administración Tributaria, se acreditó que acumuló a sus ingresos los dividendos o utilidades que percibió, así como el impuesto pagado por la sociedad distribuidora emisora de dichos dividendos, lo que corroboró con los dictámenes periciales contables desahogados en el juicio constitucional y las constancias de pagos y retenciones del impuesto sobre la renta de las empresas respectivas, de manera que combatió debidamente la norma heteroaplicativa, con motivo de su primer acto de aplicación, ya que contaba con el interés jurídico para hacerlo.

Además, precisó que de la revisión adhesiva interpuesta por el presidente de la República se advierte que no hizo valer ninguna causa de improcedencia ni advirtió ninguna otra, por lo que determinó debe quedar intocado dicho pronunciamiento.

Ahora, el Juez de Distrito negó el amparo, al considerar que el artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no transgrede el artículo 31, fracción IV, constitucional, porque los dividendos o utilidades que percibe una persona que tributa son reflejo de su capacidad contributiva y, por ende, cuando una persona física recibe ingresos por dichos conceptos tiene la obligación de pagar el impuesto sobre la renta, porque se incrementa su patrimonio y ello refleja su capacidad para contribuir al gasto público, y conforme a la disposición reclamada puede acreditar el impuesto pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades, siempre que lo considere como ingreso acumulable, para evitar una doble tributación, de manera que no se genera algún agravio al quejoso; asimismo, estimó el Juez de Distrito que es inoperante el argumento relativo a la discrepancia entre tasas máximas de tributación entre las personas físicas y morales, porque la tasa aplicada al rendir su declaración respecto del ejercicio fiscal de dos mil catorce no dependió de la mecánica prevista en el artículo reclamado, sino de su situación personal en relación con el total de los ingresos acumulables que percibió durante dicho ejercicio, la cual rebasó el límite inferior establecido en el artículo 152 de la citada ley, por lo que le resultaba aplicable el porcentaje máximo de 35%, pero no era posible hacer depender la constitucionalidad de la norma de su situación particular, pues tal análisis corresponde a la confrontación de la disposición reclamada con algún postulado constitucional.

En consecuencia, para efectos del análisis de la cuestión de constitucionalidad referida, resolvió que se deben remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que conozca del recurso de revisión.

## VII. Estudio de fondo

34. En el fallo recurrido, el Juez a quo razonó que la regla prevista en el primer párrafo del artículo 140 de la Ley del Impuesto sobre la Renta resulta en beneficio del quejoso y, desde luego, no le genera ningún agravio, ni existe razón jurídica para estimar que es contraria a la Constitución, al aducir que dicho numeral es violatorio al principio de proporcionalidad tributaria, por lo que resultan infundados los argumentos que expuso para combatir el numeral referido.

35. Adicionalmente, el Juez a quo señaló que es inoperante el concepto en el que precisó que la discrepancia de tasas máximas de tributación, entre las personas físicas y morales rompe con el esquema de neutralidad fiscal que había en dos mil trece, en virtud de que la persona física que percibe el dividendo debe piramidararlo aplicando la tarifa respectiva al ingreso ficticio, el cual a partir de dos mil catorce, contempla como tasa máxima el treinta y cinco por ciento, para posteriormente acreditar el impuesto pagado por la persona moral que distribuyó dichos dividendos, calculando la tasa del treinta por ciento, por lo que el accionista ya no recibe las utilidades que generó la empresa y debe pagar un impuesto adicional del cinco por ciento sobre los dividendos.

36. El anterior agravio, resulta fundado, toda vez que el Juez de Distrito incorrectamente dejó de atender los planteamientos de constitucionalidad formulados por el quejoso en su demanda de amparo.

37. Del análisis que se emprende a la demanda de amparo, esta Primera Sala constata que en ella, sí se plantearon aspectos genuinos de constitucionalidad, en relación con las cuestiones siguientes:

- Que el artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, prevé un mecanismo de tributación que obliga a la persona física a la cual se le hayan distribuido dividendos, a acumular a sus demás ingresos, un ingreso ficticio –creado por el mecanismo de piramidación– que nunca percibió efectivamente y que, por ende, no modificó su haber patrimonial.

- Que la diferencia de tasas entre personas físicas y morales, rompe con el esquema de neutralidad fiscal, ya que la persona física que percibe el dividendo debe piramidararlo a razón de un 30% y aplicar la tarifa respectiva del ingreso que a partir de dos mil catorce contempla como tasa máxima el treinta y cinco por ciento, para luego acreditar el impuesto pagado por la persona moral que distribuyó los dividendos calculado a la tasa del treinta por ciento, lo cual implica que deba pagar impuesto sobre ingreso ficticio, es decir, sobre un ingreso que jamás modificó de manera positiva su patrimonio.

- Que por virtud de la norma reclamada, el contribuyente que tributa a la tasa del 35% ya no recibe las utilidades reales generadas por las personas morales de las cuales es socio o accionista.

38. Como se anticipó el agravio referido es sustancialmente fundado, en virtud de que, el Juzgado del conocimiento, en las consideraciones de su sentencia recurrida, sintetizadas en el párrafo 31 de este fallo, se limitó a

señalar que la regla de tributación (piramidación), al aplicarla resulta en beneficio de la persona física que recibe el dividendo, pues lo que genera es que técnicamente no pague impuesto sobre la renta.

39. Para ello, realizó un ejercicio de comparación con los datos que reflejó el quejoso en su declaración anual del ejercicio dos mil catorce; aplicando en un primer momento la mecánica desprendida del artículo 140 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y después, comparó el resultado obtenido con un procedimiento simulado.

40. Asimismo, señaló el Juez de Distrito que el numeral reclamado le generó un beneficio al permitirle acreditar el ingreso ficticio, por lo que concluyó que al haber sido benéfico al quejoso el procedimiento desprendido del artículo 140 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tal numeral no le generó agravio al quejoso.

41. Sin embargo, con tales argumentos el Juez de amparo no dio respuesta a la cuestión de constitucionalidad planteada por el quejoso en la demanda de amparo, pues el reclamo al artículo 140, párrafo primero, de la Ley del Impuesto sobre la Renta no se hizo depender de los datos reflejados en la declaración normal del impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio dos mil catorce, sino de una situación abstracta al contrastar la medida legislativa con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

42. Al haber resultado fundado el agravio formulado por el quejoso, con fundamento en el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo, esta Sala procederá al estudio del único conceptos de violación del escrito inicial de demanda, cuyo estudio omitió el Juez de amparo.

#### **Análisis del único concepto de violación del escrito inicial de demanda.**

43. Refiere el quejoso que el artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta resulta inconstitucional, por violentar el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

44. Detalla, que tratándose del pago del impuesto por dividendos, el precepto reclamado obliga a la persona física a la cual se le hayan distribuido dividendos a acumular a sus demás ingresos, un ingreso ficticio –creado por un mecanismo de piramidación allí previsto– que nunca recibió efectivamen-

te y que por ende, jamás modificó de manera positiva su patrimonio, lo cual resulta a todas luces inconstitucional, pues se soslaya que tal modificación patrimonial positiva, constituye precisamente el objeto de la Ley del Impuesto sobre la Renta, provocando que el socio o accionista tribute en una proporción mayor a la renta realmente percibida, lo cual desatiende su real capacidad contributiva.

45. Que la aplicación del factor de piramidación previsto por el legislador, tiene como finalidad que el impuesto sobre la renta por dividendos, se calcule sobre el monto de las ganancias (ingresos reales) que la persona moral distribuyó a sus socios o accionistas vía dividendos y, no así, sobre el monto total de éstos; de tal manera que las utilidades distribuidas lleguen a los socios o accionistas sin incrementar sus obligaciones tributarias sustantivas.

46. Con el propósito de ilustrar la materia regulada y estar en posibilidad de emitir pronunciamiento en relación con los agravios expuestos por el quejoso, esta Primera Sala considera necesario identificar el tratamiento que el legislador federal estableció en la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, en relación al sistema de tributación relativo al impuesto por dividendos o utilidades distribuidas.

47. Aunque no existe una definición legal del concepto dividendo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el dividendo es un derecho individual que corresponde a todos los socios, a percibir un beneficio económico, en forma más o menos regular, de las utilidades que obtenga la sociedad.

48. Dicho de otra manera, si las utilidades son aquellas cantidades que la sociedad obtiene como consecuencia del ejercicio de la actividad social y que constituyen un superávit en relación con el capital social; los dividendos no son otra cosa que las cantidades que resultan de distribuir dichas utilidades o superávit, entre los socios. Para efectos del impuesto sobre la renta, el dividendo es la parte proporcional, que de las ganancias (ingresos reales) de la empresa, le corresponden al socio o accionista.

49. La premisa del razonamiento de esta Suprema Corte, permite advertir que los ingresos que grava la Ley del Impuesto sobre la Renta por concepto de dividendos –cantidades que percibe el socio– representan un segmento de ingresos distinto de aquellas cantidades por las que causa el tributo la persona moral, pues mientras la persona física ve incrementado su patrimonio a través de una operación pasiva –en la medida que la generación de utilidades se lleva a cabo sin que sea necesario que la persona que tiene derecho a

percibirlos realice algún esfuerzo material o personal— en el caso de la persona moral la generación de los ingresos obedece a la realización de su actividad ordinaria.

50. En ese contexto, es pertinente hacer referencia a algunos antecedentes relacionados con la forma en que se ha regulado a través del tiempo el impuesto causado por el reparto de dividendos, lo que se realiza en los términos siguientes:

### **I. Ley del Impuesto sobre la Renta vigente al treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.**

51. Conforme a lo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente al treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, las personas morales debían calcular el impuesto anual a su cargo, aplicando la tasa del 35% al resultado fiscal obtenido en el ejercicio (artículo 10) y retener "en todos los casos, al momento de hacer el pago" el 50% de las ganancias o dividendos distribuidos a personas físicas.

52. Por su parte, las personas físicas tenían la obligación de manifestar como pago definitivo la retención a que se ha hecho alusión y, por tanto, no debían acumular la utilidad o dividendo percibido a sus restantes ingresos.

53. Lo anterior evidencia que, conforme al mecanismo de tributación previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente al treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, las personas físicas que obtenían ingresos por dividendos o ganancias distribuidas por una persona moral de la cual eran socios o accionistas, debían pagar el 50% de aquéllos por concepto de impuesto sobre la renta, independientemente del impuesto que la sociedad hubiera pagado por los ingresos respectivos.

### **II. Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente al treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.**

54. A partir del primero de enero de mil novecientos noventa, la tasa máxima para la determinación del impuesto anual a cargo de personas físicas se redujo al 35%, y por tanto, *acorde con las modificaciones efectuadas a la tarifa de personas físicas se eliminó el gravamen adicional* sobre los ingresos que éstas obtuvieran por concepto de dividendos o utilidades distribuidas por una persona moral cuando provinieren de la cuenta de utilidad fiscal neta (CUFIN); de tal suerte que las personas morales debían retener, al momento

de hacer el pago, el 35% de los dividendos o utilidades distribuidos a sus socios o accionistas, únicamente cuando estos derivaran de la cuenta de utilidad fiscal neta.

55. Por tanto, se estableció la opción para que los contribuyentes personas físicas acumularan los dividendos o utilidades percibidos a sus restantes ingresos, en cuyo caso debían acumular la cantidad que resulte de multiplicar el dividendo o la utilidad percibida por 1.82, o bien, por el factor que al efecto determine la persona moral y acreditaran contra el impuesto anual a su cargo, la cantidad que resultara de aplicar la tasa del 35% al dividendo acumulado.

### **III. Ley del Impuesto sobre la Renta, a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y uno.**

56. Ante la exigencia de modernizar el sistema tributario acorde a las nuevas condiciones que imperaban en el país y para continuar con el proceso de distribución equitativa de la carga fiscal entre los diversos sectores de contribuyentes, a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y uno, el legislador estableció como obligación de las personas morales que distribuyen dividendos a sus socios o accionistas, enterar como impuesto a su cargo el 35% de los dividendos o utilidades que no provengan del saldo de la cuenta de utilidad fiscal neta, el cual tendría el carácter de pago definitivo motivo por el cual, los ingresos de las personas físicas por tal concepto, no serían acumulables.

57. Por tal motivo, y con el propósito de otorgar una mayor precisión a la regulación del impuesto corporativo a los dividendos o utilidades distribuidas, a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y dos, el mecanismo de tributación respectivo se incluyó dentro del Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, denominado "De las personas Morales", concretamente en el artículo 10-A, conforme al cual, las personas morales tenían la obligación de calcular el impuesto relativo a los dividendos (ganancias) que distribuyera a sus socios o accionistas, únicamente cuando estos derivaran de la cuenta de utilidad fiscal neta (CUFIN), aplicando la tasa prevista en el artículo 10 para la determinación del impuesto anual a su cargo (que en esa fecha era del 34%), a la cantidad que resultara de multiplicar dichos dividendos o utilidades por el factor previsto en dicho numeral (que era de 1.515), el cual se pagaría además del impuesto del ejercicio a que se refiere el artículo 10 y tendría el carácter de pago definitivo.

58. Asimismo, en el artículo 122 del referido ordenamiento legal, se estableció que los ingresos que obtuvieran las personas físicas por dividendos distribuidos por personas morales no serían acumulables; sin embargo, se previó la opción para que éstas los acumularan, en cuyo caso debían acumular la cantidad que resulte de multiplicar el dividendo o utilidad percibido por el factor de 1.515 y acreditar contra el impuesto anual a su cargo, la cantidad que resultara de aplicar la tasa del 34% sobre el ingreso por dividendos acumulado.

#### **IV. Ley del Impuesto sobre la Renta, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.**

59. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, se modificó nuevamente el sistema de tributación relativo al impuesto por dividendos o utilidades distribuidas.

60. A partir del primero de enero de mil novecientos noventa y nueve, la tasa para la determinación del impuesto sobre la renta anual, a cargo de las personas morales, se incrementó al 35%; sin embargo, se estableció a favor de éstas, la opción de diferir parte del impuesto, siempre y cuando reinvirtieran sus utilidades, en cuyo caso debían calcular el impuesto anual a su cargo, aplicando la tasa del 30% a la utilidad fiscal reinvertida del ejercicio y pagar el impuesto diferido al momento de la distribución de utilidades; para tal efecto se precisó que el impuesto que se podría diferir, sería la diferencia entre el impuesto que se calcule aplicando la tasa del 30% sobre la utilidad fiscal reinvertida y el impuesto que se derivaría de aplicar la tasa del 35% a dicha utilidad.

61. Así, surge por vez primera el concepto de utilidad fiscal reinvertida del ejercicio (UFINRE), que es la cantidad que resulte de disminuir al resultado fiscal la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, las partidas no deducibles y la utilidad derivada de los ingresos percibidos de fuentes de riqueza ubicadas en el extranjero.

62. En tal virtud, en los casos en que la persona moral decidiera reinvertir sus utilidades, determinaría el impuesto anual a su cargo aplicando la tasa del 35% al resultado fiscal del ejercicio, el cual se obtiene de disminuir a la totalidad de "los ingresos acumulables" las deducciones permitidas por la ley y a la cantidad resultante, denominada utilidad fiscal, restarle en su caso, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar en otros ejercicios.

## **V. Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil dos.**

63. Con motivo de la entrada en vigor de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil dos, en su artículo 11 se obligó a las personas morales que distribuyan dividendos o utilidades a calcular y enterar el impuesto correspondiente, aplicando la tasa del 32% (aplicable en esa temporalidad en términos del artículo 10 de esa ley), para lo cual debe aplicarse el procedimiento previsto en el citado numeral, salvo que los dividendos o utilidades distribuidos provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta (CUFIN), en cuyo caso no se estará obligado al pago del impuesto.

64. De los antecedentes que han quedado descritos, es claro advertir que en la Ley del Impuesto sobre la Renta el legislador federal ha dispuesto el régimen aplicable a los dividendos distribuidos, estableciendo los límites de la obligación sustantiva tanto para la persona moral que genera las utilidades como para las personas físicas –socios– que incrementan su haber patrimonial con las ganancias percibidas.

65. Al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en relación con el régimen que ha adoptado nuestro sistema legal en relación con el reparto de dividendos, definiendo lo siguiente:

### **"Régimen de integración del impuesto sobre la renta**

"Para este Alto Tribunal no pasa desapercibido que la legislación tributaria alrededor del mundo ha adoptado dos sistemas que regulan el tratamiento fiscal para las utilidades que genera la empresa y las utilidades que son distribuidas a los accionistas; estos son el sistema clásico y el sistema de integración.

"El sistema clásico consiste en gravar las utilidades que genera la sociedad con un impuesto empresarial, para posteriormente gravar al accionista cuando las utilidades son distribuidas por aquélla. Lo anterior económicamente implica una doble tributación sobre la misma utilidad,<sup>16</sup> con las desventajas que ello conlleva, como se muestra a continuación:

---

<sup>16</sup> México ha utilizado el sistema clásico al gravar el ingreso de las empresas y, adicionalmente, los dividendos percibidos por las personas físicas tal como se puede observar en la Ley del Centenario de 1921, y las diversas leyes del Impuesto sobre la Renta vigentes de 1925 a 1941, de 1942 a 1953, de 1965 a 1980 y durante los años de 1983 a 1988.

<u>"Sociedad</u>
Utilidad generada 100
ISR 30
-----
Utilidad neta 70
=====
<u>Accionista</u>
Utilidad distribuida 70
ISR 21
Neto total 49

"De la tabla anterior, se advierte que la sociedad generó una utilidad de \$100, misma que es gravada a nivel empresa y que, al distribuirla, vuelve a ser gravada a nivel accionista, de tal forma que al final, éste recibe \$49 netos, mientras que el impuesto sobre la renta efectivamente pagado fue de \$51.

"Para evitar lo anterior, el sistema de integración unifica o integra el impuesto sobre la renta de las personas morales y el impuesto de las utilidades distribuidas, de tal manera que la utilidad que genera la empresa quede gravada una sola vez, y no dos veces como sucede en el sistema clásico." El sistema de integración utiliza varios métodos o mecánicas para lograr su propósito; entre los principales pueden mencionarse los siguientes:<sup>17</sup>

- "1. Método de imputación o de plena integración, y
- "2. Método de exclusión de gravamen respecto de las utilidades distribuidas.
- "3. El llamado *método de imputación o de plena integración*, fundamentalmente consiste en lo siguiente:
  - "a) La empresa genera utilidades por las que paga el impuesto.
  - "b) Posteriormente, cuando la empresa distribuye dichas utilidades a los accionistas, éstos acumulan la utilidad recibida.

<sup>17</sup> Cfr. Warren, Alvin. "Integration of Corporate and Individual Income Taxes", Harvard Law School, 2005, 3-9 pp.

"c) Sin embargo, para evitar que el accionista vuelva a pagar el impuesto, se le otorga un crédito equivalente al impuesto pagado por la empresa.<sup>18</sup>

"Por otra parte, el *método de exclusión de gravamen respecto de las utilidades distribuidas*,<sup>19</sup> puede explicarse de la siguiente manera:

"a) La empresa genera utilidades por las que paga el impuesto.

"b) Posteriormente, cuando la empresa distribuye dichas utilidades a los accionistas, éstos no acumulan la utilidad recibida.

"Así, las utilidades de la empresa resultan gravadas una sola vez.

"En nuestro país, la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente contiene un sistema de integración plena entre el impuesto a la utilidad que generan las personas morales y el impuesto sobre las utilidades distribuidas que reciben los accionistas,<sup>20</sup> mismo que tiene como propósito evitar la doble tributación económica.

<sup>18</sup> Ver. Rodríguez Santos, Javier. "Deducción para evitar la doble imposición de dividendos y plusvalías de fuente interna", B. Cremades y Asociados, España, 2006, p. 1. En el mismo sentido, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha dicho que bajo este método los accionistas son gravados sobre dividendos "piramidados", pero en cambio reciben un crédito fiscal por el impuesto a nivel empresarial ya pagado, lo que da como resultado que el impuesto sobre el ingreso de capital grave sólo las ganancias de capital en exceso de los beneficios retenidos que ya hubieran pagado el impuesto. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Fundamental Reform of Corporate Income Tax, Tax Policy Studies No. 16, 2007, 85-86 pp. Para Luis Omar Fernández este método "*consiste en incluir en el impuesto personal los dividendos con grossing up, o sea acrecentados en el impuesto que, proporcionalmente, pagó la sociedad sobre ellos; en el resultado es que se declara en el impuesto personal un dividendo mayor que el dividendo percibido por el accionista, ya que se considera que la parte pertinente de impuesto societario es un dividendo en especie que recibe el socio. Una vez establecida la cuantía del impuesto personal, se procede a tomar como pago a cuenta del mismo, la parte del impuesto societario que se haya incluido como dividendo en especie.*" Fernández, Luis Omar. "Relación entre el impuesto personal y el impuesto societario a la renta", p. 13.

<sup>19</sup> En un estudio que elaboró el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América, denominó a este método "Modelo de Exclusión de Dividendos" Ver: Livingston, "Corporate Tax Integration In The United States: A Review Of The Treasury's Integration Study", p. 722.

<sup>20</sup> Nuestro actual sistema de integración obedece a una larga evolución legislativa que esencialmente pasó de un sistema clásico a un moderno sistema de integración con el cual se buscó evitar el doble gravamen. El primer antecedente de un sistema de integración moderno en México data de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 1979, en que se utilizó una mecánica de acreditamiento (método de imputación), por virtud del cual las personas físicas acumulaban los dividendos repartidos por la sociedad y a su vez se les permitía el acreditamiento de los impuestos pagados por la empresa, evitando de esa forma un doble gravamen sobre la misma utilidad.

"Las mecánicas adoptadas para lograr el propósito del sistema de integración en México, se encuentran contenidas de manera sustancial en los artículos 11, 17, 24, 88 y 165 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"El artículo 11 prevé la forma en que las personas morales deberán calcular y enterar el impuesto correspondiente a los dividendos o utilidades que distribuyan, precisando en su cuarto párrafo<sup>21</sup> que no se estará obligado al pago del impuesto cuando los dividendos o utilidades provengan de la CUFIN.<sup>22</sup>

"El artículo 17, último párrafo, excluye del gravamen a las utilidades o dividendos percibidos de otras personas morales residentes en territorio nacional.

"El artículo 88 prevé la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta, que es un mecanismo de control de las utilidades fiscales que ya pagaron impuesto, de tal forma que al distribuirse no vuelvan a pagarlo.

"El artículo 165, párrafo primero, permite que las personas físicas tomen un crédito equivalente al impuesto pagado por las personas morales respecto de las utilidades distribuidas."<sup>23</sup>

<sup>21</sup> **"Artículo 11.** Las personas morales que distribuyan dividendos o utilidades deberán calcular y enterar el impuesto que corresponda a los mismos, aplicando la tasa establecida en el artículo 10 de esta ley. Para estos efectos, los dividendos o utilidades distribuidos se adicionarán con el impuesto sobre la renta que se deba pagar en los términos de este artículo. Para determinar el impuesto que se debe adicionar a los dividendos o utilidades, éstos se deberán multiplicar por el factor de 1.3889 y al resultado se le aplicará la tasa establecida en el citado artículo 10 de esta ley. El impuesto correspondiente a las utilidades distribuidas a que se refiere el artículo 89 de esta ley, se calculará en los términos de dicho precepto.

"...

"No se estará obligado al pago del impuesto a que se refiere este artículo cuando los dividendos o utilidades provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta que establece esta ley."

<sup>22</sup> Este párrafo refiere a un *método de exclusión de gravamen respecto de los dividendos*, ya que las empresas pagan el impuesto correspondiente a sus utilidades y tienen la obligación de mantener una cuenta similar a la de "dividendos excluidos", que en el caso de México es la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN), para dar seguimiento y controlar los ingresos de la empresa que ya han pagado impuesto.

<sup>23</sup> **"Artículo 165.** Las personas físicas deberán acumular a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. Asimismo, dichas personas físicas podrán acreditar, contra el impuesto que se determine en su declaración anual, el impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades, siempre que quien efectúe el acreditamiento a que se refiere este párrafo **considere como ingreso acumulable, además del dividendo o utilidad percibido, el monto del impuesto sobre la renta pagado por dicha sociedad correspondiente al dividendo o utilidad percibido** y además cuenten con la constancia a que se refiere la fracción XIV del artículo 86 de esta ley. Para estos efectos, el impuesto pagado por la sociedad se determinará aplicando la tasa del artículo 10 de esta ley, al resultado de multiplicar el dividendo o utilidad por el factor de 1.3889." (énfasis agregado)

## VI. Régimen de dividendos a partir del primero de enero de dos mil catorce.

66. La medida legislativa a partir del primero de enero de dos mil catorce, continúa previendo el régimen de dividendos bajo el método de integración plena; con este método se elimina la doble tributación ya que el diseño normativo no acota el tratamiento al impuesto que deben causar y enterar de manera particular la sociedad que generó las utilidades y la persona física que percibe los dividendos, sino que prevé la posibilidad para que el accionista acredite el impuesto previamente pagado por la empresa a nivel corporativo.

67. Las principales características de dicho régimen, son las siguientes:

### En la persona moral que distribuya dividendos:<sup>24</sup>

<sup>24</sup> **Artículo 10.** Las personas morales que distribuyan dividendos o utilidades deberán calcular y enterar el impuesto que corresponda a los mismos, aplicando la tasa establecida en el artículo 9 de la presente ley. Para estos efectos, los dividendos o utilidades distribuidos se adicionarán con el impuesto sobre la renta que se deba pagar en los términos de este artículo. Para determinar el impuesto que se debe adicionar a los dividendos o utilidades, éstos se deberán multiplicar por el factor de 1.4286 y al resultado se le aplicará la tasa establecida en el citado artículo 9 de esta ley. El impuesto correspondiente a las utilidades distribuidas a que se refiere el artículo 78 de la presente ley, se calculará en los términos de dicho precepto.

"Tratándose de la distribución de dividendos o utilidades mediante el aumento de partes sociales o la entrega de acciones de la misma persona moral o cuando se reinviertan en la suscripción y pago del aumento de capital de la misma persona dentro de los 30 días naturales siguientes a su distribución, el dividendo o la utilidad se entenderá percibido en el año de calendario en el que se pague el reembolso por reducción de capital o por liquidación de la persona moral de que se trate, en los términos del artículo 78 de esta ley.

"No se estará obligado al pago del impuesto a que se refiere este artículo cuando los dividendos o utilidades provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta que establece la presente ley.

"El impuesto a que se refiere este artículo, se pagará además del impuesto del ejercicio a que se refiere el artículo 9 de esta ley, tendrá el carácter de pago definitivo y se enterará ante las oficinas autorizadas, a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquél en el que se pagaron los dividendos o utilidades.

"Cuando los contribuyentes a que se refiere este artículo distribuyan dividendos o utilidades y como consecuencia de ello paguen el impuesto que establece este artículo, podrán acreditar dicho impuesto de acuerdo a lo siguiente:

"I. El acreditamiento únicamente podrá efectuarse contra el impuesto sobre la renta del ejercicio que resulte a cargo de la persona moral en el ejercicio en el que se pague el impuesto a que se refiere este artículo.

"El monto del impuesto que no se pueda acreditar conforme al párrafo anterior, se podrá acreditar hasta en los dos ejercicios inmediatos siguientes contra el impuesto del ejercicio y contra los pagos provisionales de los mismos. Cuando el impuesto del ejercicio sea menor que el monto que se hubiese acreditado en los pagos provisionales, únicamente se considerará acreditable contra el impuesto del ejercicio un monto igual a este último.

- Las personas morales que distribuyan los dividendos son las obligadas a la determinación y pago del tributo.
- Se debe aplicar el factor de piramidación de 1.4286 al dividendo distribuido.
- Para la determinación del impuesto se debe aplicar la tasa del 30%.
- No se pagará el impuesto cuando el dividendo o utilidad provenga de la cuenta de utilidad fiscal neta.
- El impuesto enterado es definitivo. La sociedad que determine y entere el impuesto por la distribución de dividendos, podrá acreditarlo en contra del impuesto corporativo que se determine conforme al artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la renta.
- Si el dividendo se distribuye a personas morales residentes en México, no serán acumulables y darán lugar a que se incremente la CUFIN de la perceptor del mismo.

### En las personas físicas:<sup>25</sup>

Cuando el contribuyente no acredite en un ejercicio el impuesto a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, pudiendo haberlo hecho conforme al mismo, perderá el derecho a hacerlo en los ejercicios posteriores hasta por la cantidad en la que pudo haberlo efectuado.

"II. Para los efectos del artículo 77 de esta ley, en el ejercicio en el que acrediten el impuesto conforme a la fracción anterior, los contribuyentes deberán disminuir de la utilidad fiscal neta calculada en los términos de dicho precepto, la cantidad que resulte de dividir el impuesto acreditado entre el factor 0.4286.

"Para los efectos de este artículo, no se considerarán dividendos o utilidades distribuidos, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Las personas morales que distribuyan los dividendos o utilidades a que se refiere el artículo 140 fracciones I y II de esta ley, calcularán el impuesto sobre dichos dividendos o utilidades aplicando sobre los mismos la tasa establecida en el artículo 9 de la presente ley. Este impuesto tendrá el carácter de definitivo."

<sup>25</sup> **Artículo 140.** Las personas físicas deberán acumular a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. Dichas personas físicas podrán acreditar, contra el impuesto que se determine en su declaración anual, el impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades, siempre que quien efectúe el acreditamiento a que se refiere este párrafo considere como ingreso acumulable, además del dividendo o utilidad percibido, el monto del impuesto sobre la renta pagado por dicha sociedad correspondiente al dividendo o utilidad percibido y además cuenten con la constancia y el comprobante fiscal a que se refiere la fracción XI del artículo 76 de esta ley. Para estos efectos, el impuesto pagado por la sociedad se determinará aplicando la tasa del artículo 9 de esta ley, al resultado de multiplicar el dividendo o utilidad percibido por el factor de 1.4286.

- Las personas físicas deben acumular el dividendo percibido, y en su caso, acreditar –contra el impuesto determinado– el impuesto sobre la renta pagado por quien distribuyó los dividendos.

- Dicho acreditamiento será viable siempre que quien lo efectúe considere como ingreso acumulable, además del dividendo o utilidad percibido, el monto del impuesto sobre la renta pagado por dicha sociedad correspondiente al dividendo o utilidad percibido.

- Las personas físicas estarán sujetas a una tasa adicional de 10% sobre los dividendos o utilidades distribuidos por las personas morales residentes en México.

68. En el caso concreto, el quejoso es una persona física que percibió ingresos por dividendos en el ejercicio dos mil catorce, ante ello, aplicó la mecánica de acumulación prevista en el artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

---

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las personas físicas estarán sujetas a una tasa adicional del 10% sobre los dividendos o utilidades distribuidos por las personas morales residentes en México. Estas últimas, estarán obligadas a retener el impuesto cuando distribuyan dichos dividendos o utilidades, y lo enterarán conjuntamente con el pago provisional del periodo que corresponda. El pago realizado conforme a este párrafo será definitivo.

"En los supuestos a que se refiere la fracción III de este artículo, el impuesto que retenga la persona moral se enterará a más tardar en la fecha en que se presente o debió presentarse la declaración del ejercicio correspondiente.

"Se entiende que el ingreso lo percibe el propietario del título valor y, en el caso de partes sociales, la persona que aparezca como titular de las mismas.

"Para los efectos de este artículo, también se consideran dividendos o utilidades distribuidos, los siguientes:

"I. Los intereses a que se refieren los artículos 85 y 123 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y las participaciones en la utilidad que se paguen a favor de obligacionistas u otros, por sociedades mercantiles residentes en México o por sociedades nacionales de crédito.

"II. Los préstamos a los socios o accionistas, a excepción de aquéllos que reúnan los siguientes requisitos:

"a) Que sean consecuencia normal de las operaciones de la persona moral.

"b) Que se pacte a plazo menor de un año.

"c) Que el interés pactado sea igual o superior a la tasa que fije la Ley de Ingresos de la Federación para la prórroga de créditos fiscales.

"d) Que efectivamente se cumplan estas condiciones pactadas.

"III. Las erogaciones que no sean deducibles conforme a esta ley y beneficien a los accionistas de personas morales.

"IV. Las omisiones de ingresos o las compras no realizadas e indebidamente registradas.

"V. La utilidad fiscal determinada, inclusive presuntivamente, por las autoridades fiscales.

"VI. La modificación a la utilidad fiscal derivada de la determinación de los ingresos acumulables y de las deducciones, autorizadas en operaciones celebradas entre partes relacionadas, hecha por dichas autoridades."

69. La inconformidad que expresa en su demanda de amparo es que la norma combatida al prever una tasa del 35% le impide percibir las utilidades reales generadas por la persona moral de la cual es socio, y no obstante, se le obliga a pagar impuesto sobre la renta sobre la totalidad de las mismas, como si efectivamente las hubiese recibido, cuando ello no fue así, lo que genera que el causante tribute en una proporción mayor a la renta real efectivamente percibida, desconociéndose su verdadera capacidad contributiva.

70. En tales términos, corresponde en el presente fallo determinar si el artículo 140, primer párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta transgrede el principio de proporcionalidad tributaria al gravar una mayor cantidad de dividendos de los realmente percibidos por el socio.

71. Para tal efecto, es necesario recordar lo dispuesto por la porción normativa reclamada, que refiere "*[L]as personas físicas deberán acumular a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. Dichas personas físicas podrán acreditar, contra el impuesto que se determine en su declaración anual, el impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades, siempre que quien efectúe el acreditamiento a que se refiere este párrafo considere como ingreso acumulable, además del dividendo o utilidad percibido, el monto del impuesto sobre la renta pagado por dicha sociedad correspondiente al dividendo o utilidad percibido y además cuenten con la constancia y el comprobante fiscal a que se refiere la fracción XI del artículo 76 de esta ley. Para estos efectos, el impuesto pagado por la sociedad se determinará aplicando la tasa del artículo 9 de esta ley, al resultado de multiplicar el dividendo o utilidad percibido por el factor de 1.4286.*"

### **Acumulación del ingreso.**

72. La obligación primaria que se impone a la persona física perceptora de los dividendos consiste en acumular al resto de sus ingresos las cantidades percibidas por las ganancias de la empresa de la que es socio.

73. A criterio de esta Primera Sala, la acumulación de los dividendos percibidos no resulta transgresora del principio de proporcionalidad tributaria, por el contrario, atiende al mandato constitucional contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal relativo a la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público.

74. De la intelección de este precepto, se obtiene que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

75. Por ello, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que las personas que tengan mayor riqueza gravable tributen en forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción.

76. En el caso de la porción normativa reclamada, la percepción efectiva del dividendo por parte del socio –incremento patrimonial y hecho generador del tributo– es lo que da origen a la causación del impuesto sobre la renta; el carácter de acumulable que se atribuye a la ganancia percibida permite –no tendría por qué permitirlo al tratarse de un ingreso pasivo– que la persona física pueda atemperar el monto del impuesto con las diversas figuras sustractivas permitidas por el legislador en el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, como se advierte a continuación:

**"Artículo 152.** Las personas físicas calcularán el impuesto del ejercicio sumando, a los ingresos obtenidos conforme a los Capítulos I, III, IV, V, VI, VIII y IX de este Título, después de efectuar las deducciones autorizadas en dichos Capítulos, la utilidad gravable determinada conforme a las Secciones I o II del Capítulo II de este Título, al resultado obtenido se le disminuirá, en su caso, las deducciones a que se refiere el artículo 151 de esta ley. A la cantidad que se obtenga se le aplicará la siguiente:

**TARIFA ANUAL**

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	5,952.84	0.00	1.92%
5,952.85	50,524.62	114.29	6.40%
50,524.93	88,793.04	2,966.91	10.88%
88,793.05	103,218.00	7,130.48	16.00%
103,218.01	123,580.20	9,438.47	17.92%
123,580.21	249,243.48	13,087.37	21.36%
249,243.49	392,841.66	39,929.05	23.52%
392,841.97	750,000.00	73,703.41	30.00%
750,000.01	1,000,000.00	180,850.82	32.00%
1,000,000.01	3,000,000.00	260,850.81	34.00%
3,000,000.01	En adelante	940,850.81	35.00%

"...

"Contra el impuesto anual calculado en los términos de este artículo, se podrán efectuar los siguientes acreditamientos:

"I. El importe de los pagos provisionales efectuados durante el año de calendario.

"II. El impuesto acreditable en los términos de los artículos 5, 140 y 145, penúltimo párrafo, de esta ley."

77. Lo anterior, se puede sintetizar en la siguiente fórmula gráfica:

Ingresos Acumulables	
(-)	
Deducciones Autorizadas	
(-)	
Deducciones Personales	
<hr/>	
<b>Base Gravable</b>	
(-)	
Límite Inferior	
(*)	
% sobre Excedente Límite Inferior	
(+)	
Cuota Fija	
<hr/>	
<b>Impuesto a Cargo</b>	
(-)	
Pagos Provisionales	
(-)	
Cantidades Acreditables	
<hr/>	
<b>Impuesto a Pagar</b>	

78. En tal sentido, se advierte que la tasa prevista en la "Tarifa Anual" (en el caso del quejoso refiere que aplica el 35% al haberse ubicado en el último renglón de dicha tarifa) no grava directamente a los dividendos percibidos por el socio sino que es un porcentaje que debe aplicarse al excedente del límite inferior (cantidad resultante de disminuir a los ingresos acumulables del ejercicio las deducciones autorizadas, las deducciones personales y el límite inferior respectivo), así, a partir de la interacción de tales conceptos se respeta el principio de proporcionalidad tributaria al gravarse la utilidad real.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 10/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, que dice: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

79. En términos de lo anterior, el planteamiento del quejoso es infundado, toda vez que en el caso concreto no se está ante un supuesto de gravamen irreal, ni donde se grave dos veces la misma fuente de riqueza.

### **Aplicación del factor de piramidación.**

80. Otro aspecto de la porción normativa reclamada de la que se duele el quejoso, atiende a la aplicación del factor de 1.4286 sobre el dividendo distribuido, cuestión que lo obliga –desde su perspectiva– a acumular cantidades que nunca entraron en su haber patrimonial en franca violación de la garantía de proporcionalidad tributaria.

81. El argumento analizado es infundado por las razones siguientes:

82. El párrafo primero del artículo 140 de la Ley del Impuesto sobre la Renta obliga al perceptor de los dividendos a acumularlos al resto de los ingresos que perciban durante el ejercicio fiscal.

83. Para tal efecto, la medida legislativa faculta al accionista poder acreditar –contra el impuesto sobre la renta que determine en su declaración– el impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades. También se obliga a la persona física que optó por acreditar el impuesto pagado a nivel corporativo a considerar ingreso acumulable el monto del impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos, en el entendido de que este impuesto se determinará aplicando la tasa del 30% al resultado de multiplicar el dividendo por el factor de 1.4286.

84. Del análisis que se emprende a la norma reclamada, esta Primera Sala advierte que el escenario de multiplicar el dividendo distribuido por el factor de 1.4286 (factor de piramidación) para posteriormente obtener la cantidad acumulable (resultante de aplicar la tasa del 30%) representa un escenario optativo para el particular, quien deberá utilizar dicho esquema cuando decida disminuir el impuesto sobre la renta a cargo con el pago de impuesto que previamente efectuó la sociedad a nivel corporativo.

85. En este sentido, no se advierte que tal esquema optativo vulnere la garantía de proporcionalidad tributaria pues si bien se obliga acumular el impuesto (piramidado) pagado por la persona moral que distribuyó las ganancias ello se neutraliza con la permisión de acreditar contra el impuesto sobre la renta a cargo el entero que a nivel corporativo realizó la persona moral por la distribución de dividendos.

86. Lo anterior es congruente con el método de plena integración adoptado por la legislación tributaria federal, por virtud del cual las personas físicas acumulaban los dividendos repartidos por la sociedad y a su vez se les permitía el acreditamiento de los impuestos pagados por la empresa, evitando de esa forma un doble gravamen sobre la misma utilidad.

87. Adicionalmente, no es esta la primera vez que esta Primera Sala se ocupa del tema planteado por el quejoso, al emitir sentencia en el amparo directo en revisión \*\*\*\*\*, fallado en sesión de catorce de noviembre de dos mil siete, se definió lo siguiente:

"Ahora corresponde analizar si dicho factor por el que se deben multiplicar los dividendos o utilidades distribuidas, para aplicar la tasa prevista en el artículo 10 de la propia ley, provoca como lo afirma la quejosa que la cantidad sea artificiosamente elevada con el objeto de que al aplicar la tasa correspondiente, se pague un impuesto que no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, y por ello afirma, se viola el principio de proporcionalidad tributaria.

"Para lo anterior, debe considerarse que el factor de piramidación que se debe aplicar para calcular el impuesto por dividendos distribuidos, tiene por objeto que el mismo se calcule sobre el monto original de las ganancias (ingresos reales) de la persona moral que se distribuyen a los socios o accionistas vía dividendos y no así sobre el monto de éstos, cuestión que encuentra su razón de ser, en el hecho de que se busca hacer tributar la ganancia corporativa de la que se extrae el dividendo que se distribuye.

"En tales circunstancias, si bien es cierto que con la aplicación del factor de piramidación (1.54) se "altera" el monto de los dividendos pagados, también lo es que su propósito es conservar la proporcionalidad tributaria entre los contribuyentes obligados a pagar el impuesto corporativo, dado que se busca obtener la ganancia de la que proviene el dividendo distribuido, y no gravar directamente el propio dividendo.

"Dicho en otras palabras, la ganancia distribuida representa la cantidad resultante de disminuir al total de las ganancias que le corresponden a la empresa, el importe del impuesto (empresarial) que debe pagar la persona moral previamente a su distribución; y, por tanto, si la aplicación del factor de piramidación al dividendo distribuido da como resultado el monto de la ganancia, entonces, es evidente que la aplicación de dicho factor busca proporcionalmente hacer tributar la ganancia corporativa de la que se extrae el dividendo que se distribuye.

"Para corroborar lo anterior, es pertinente recordar que de conformidad con el artículo 122 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en mil novecientos noventa y dos, para las personas físicas o socios que recibían los dividendos, se establecía literalmente: *"No serán acumulables los dividendos o utilidades distribuidos por personas morales residentes en México que obtengan las personas físicas. Éstas podrán optar por acumularlos a los demás ingresos, en cuyo caso acumularán la cantidad que resulte de multiplicar el dividendo o utilidad percibido por el 1.54"*, y se precisa *"Contra el impuesto que se determine en la declaración anual, las personas físicas podrán acreditar la cantidad que resulte de aplicar la tasa del artículo 10 sobre el ingreso acumulable calculado en los términos del párrafo anterior"*; por tanto, la ley otorgaba a las personas físicas que percibían un ingreso por concepto de dividendos o utilidades distribuidas, la posibilidad de recuperar el impuesto pagado por tal concepto.

"Al respecto es pertinente mencionar que la Comisión Fiscal del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Asociación Civil, explica que *"conviene acumular el ingreso por dividendos a que se refiere este artículo (122), cuando los ingresos de las personas físicas provienen exclusivamente de dividendos o cuando los demás ingresos acumulables son muy reducidos, aun cuando el acumularlos en ningún caso perjudica"*; asimismo precisa que el acreditamiento de la tasa aplicada (35%) sobre el ingreso acumulado *"no se condiciona al hecho de que la persona moral que distribuyó el dividendo hubiere pagado este impuesto por no provenir dicho dividendo del saldo de la cuenta de utilidad fiscal neta"*, por lo que el acreditamiento de mérito también procede en los casos en que la persona moral distribuye dividendos provenientes de su cuenta de utilidad fiscal neta (Circular número 35. Impuesto sobre Dividendos, correspondiente al mes de junio de mil novecientos noventa y uno, página quinientos doce).

"Por ello, se concluye que, la aplicación del factor de piramidación al dividendo distribuido, no provoca que el impuesto corporativo sea desproporcional, pues se trata de hacer tributar de manera proporcional a la capacidad económica de la persona moral, la ganancia de la que proviene el dividendo distribuido y no gravar directamente el dividendo."

88. De esta manera, aunque referido a una legislación anterior la problemática atendida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es esencialmente igual a la que se plantea en la presente ocasión, sin que se advierta motivo que justifique un cambio de criterio en relación con la aplicación del factor de piramidación.

### VIII. Revisión adhesiva

89. En las condiciones descritas, al haberse evidenciado lo infundado de los argumentos esgrimidos por el quejoso, la revisión adhesiva formulada por el presidente de la República, respecto al tema de constitucionalidad de la norma, ha quedado sin materia.

90. Ello, pues es evidente que el sentido de la resolución dictada es favorable a sus intereses, por lo cual ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés del adherente.

91. Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia 1a/J. 71/2006<sup>27</sup> de esta Primera Sala de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."

### IX. Decisión.

92. Al haberse agotado el análisis de los aspectos de constitucionalidad, y resultar infundados los argumentos del quejoso, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida en la materia competencia de esta Suprema Corte y negar el amparo solicitado en contra del artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Por lo expuesto y fundado se, **resuelve:**

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

SEGUNDO.—La justicia de la unión no ampara ni protege a **Oscar Constantse Madrazo**, en contra del artículo 140, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

---

<sup>27</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, página 266, de texto: "De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquella para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido, y por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva."

TERCERO.—Se declara sin materia el recurso de revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández (quien reservó su derecho a formular voto concurrente).

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INGRESOS POR DIVIDENDOS PERCIBIDOS POR PERSONAS FÍSICAS. EL ARTÍCULO 140, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, QUE PREVÉ EL ESQUEMA OPTATIVO PARA SU ACUMULACIÓN NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.** El precepto citado obliga al perceptor de los dividendos a acumularlos al resto de los ingresos que perciba durante el ejercicio fiscal. Para tal efecto, faculta al accionista a acreditar —contra el impuesto sobre la renta que determine en su declaración— el monto pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos; también obliga a la persona física que optó por acreditar el impuesto pagado a nivel corporativo a considerar ingreso acumulable el monto del impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos, en el entendido de que este impuesto se determinará aplicando la tasa del 30% al resultado de multiplicar el dividendo o utilidad percibido por el factor de 1.4286. En este sentido, el escenario de multiplicar el dividendo distribuido por el factor de 1.4286 para posteriormente obtener la cantidad acumulable representa un escenario optativo para el particular, quien deberá utilizar dicho esquema cuando decida disminuir el impuesto sobre la renta a cargo con el pago de impuesto que previamente efectuó la sociedad a nivel corporativo. Así, el artículo 140, párrafo primero, de la Ley del Impuesto

sobre la Renta que prevé el esquema optativo indicado, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien obliga a acumular el impuesto (piramidado) pagado por la persona moral que distribuyó las ganancias, ello se neutraliza con la permisión de acreditar contra el impuesto sobre la renta a cargo el entero que a nivel corporativo realizó por la distribución de dividendos. Lo anterior es congruente con el método de plena integración adoptado por la legislación tributaria federal abrogada, por virtud del cual las personas físicas acumulaban los dividendos repartidos por la sociedad y, a su vez, se les permitía el acreditamiento de los impuestos pagados por la empresa, evitando de esa forma un doble gravamen sobre la misma utilidad.

#### 1a./J. 46/2019 (10a.)

Amparo en revisión 616/2016. Fernando del Cojo Díaz Torre. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 666/2016. José María Barba González. 5 de julio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 531/2016. María Luisa Díaz Macías. 5 de julio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 594/2016. María Luisa del Cojo Díaz Torre. 5 de julio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1133/2016. Óscar Constandse Madrazo. 5 de julio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Tesis de jurisprudencia 46/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de junio de junio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**RENTA. AL ARTÍCULO 9, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RENTA GRAVABLE NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL.**

**RENTA GRAVABLE. SU CONCEPCIÓN A LA LUZ DEL ARTÍCULO 9, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.**

AMPARO EN REVISIÓN 1466/2015. T HOLDING SERVICIOS, S.A. DE C.V. Y OTRAS. 28 DE JUNIO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

### III. Competencia

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es constitucional y legalmente competente para conocer de los presentes recursos de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), 83 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que tales recursos de revisión se interpusieron en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito auxiliar en un juicio de amparo indirecto, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 9, cuarto y quinto párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil catorce.

19. Además, se estima pertinente aclarar que, aun y cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en térmi-

nos de lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, esta Sala debe abocarse al mismo.

#### IV. Oportunidad

20. Es innecesario analizar la oportunidad con la que fue interpuesto el recurso de revisión por la recurrente, así como la del recurso de revisión adhesiva interpuesto por el delegado del presidente de la República, habida cuenta de que el Tribunal Colegiado que conoció de dichos asuntos examinó dicha cuestión, concluyendo que fueron presentados en los términos legalmente establecidos.<sup>12</sup>

#### V. Legitimación

21. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hace pronunciamiento al respecto, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento se ocupó de este tema concluyendo que el C. \*\*\*\*\*\*, representante legal de las quejas, está legitimado para hacer valer el recurso de revisión.<sup>13</sup>

22. Asimismo, el delegado del presidente de la República está legitimado para hacer valer el recurso de revisión adhesiva.<sup>14</sup>

#### VI. Elementos necesarios para resolver

23. A fin de resolver los presentes recursos de revisión, conviene resumir los conceptos de violación que hicieron valer las quejas en el amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida, los argumentos de tales recursos de revisión, así como lo resuelto por el Tribunal Colegiado:

24. **Demanda de amparo.** Las quejas en el amparo indirecto \*\*\*\*\*\*, relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 9, penúltimo y último párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 128 de la Ley Federal del Trabajo, 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Comisión Federal de Electricidad vigente en dos mil catorce, formularon los siguientes conceptos de violación:

<sup>12</sup> Cuaderno amparo en revisión \*\*\*\*\*\*, fojas 101 y reverso, 102 y reverso.

<sup>13</sup> *Ibídem*, foja 100 reverso.

<sup>14</sup> *Ibídem*, fojas 100 reverso y 101.

PRIMERO.—Que el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en los artículos 16, 31, fracción IV y 123, apartado A, fracción IX, de la Constitución Federal, al obligar a los patrones a calcular la participación de los trabajadores en las utilidades sobre una base distinta de aquella con la cual se determina el resultado fiscal.

**A.** Que la renta gravable a la que se refiere el inciso e), fracción IX, apartado A, del artículo 123 constitucional, es el resultado fiscal determinado por el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que sirve de base para determinar el impuesto a cargo.

Que es inconstitucional el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al obligar a los patrones a calcular el importe relativo al pago de la participación de utilidades a sus trabajadores sobre una base distinta de aquella que sirve para determinar el impuesto, esto es, prevé una base diversa y adicional a la señalada en la Constitución Federal.

Que el penúltimo párrafo del artículo impugnado, obliga a los patrones a determinar la base del reparto de utilidades de los trabajadores, en función de una base gravable en la que no se disminuirá la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio ni las pérdidas fiscales pendientes de aplicar.

Que el penúltimo párrafo del precepto combatido, viola lo dispuesto por el inciso e), fracción IX, apartado A, del artículo 123, de la Constitución Federal, ya que la cantidad que los patrones tienen que considerar para determinar la participación de sus trabajadores en las utilidades es inferior a la base que determinan para calcular el impuesto sobre la renta a cargo.

Que el penúltimo párrafo de la disposición reclamada, viola el inciso e), fracción IX, apartado A, del artículo 123 de la Constitución Federal, al obligar a los patrones a calcular el reparto de utilidades sobre bases distintas, siendo que debe realizarse sobre la renta gravable determinada para efectos del impuesto sobre la renta.

Que el penúltimo párrafo de la norma controvertida, viola el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, al ser contraria al inciso e), fracción IX, apartado A, del artículo 123 constitucional.

Que es inconstitucional el penúltimo párrafo del precepto impugnado, al obligar a las empresas a repartir utilidades a sus trabajadores, ya que tales utilidades no representan ganancias para determinar el impuesto sobre la renta en el ejercicio.

**B.** Que el Pleno de la Suprema Corte al resolver los amparos en revisión 575/98, 1984/98, 1042/98, 1052/98, 154/98 y 3593/97, decretó la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil uno, la cual es aplicable a lo dispuesto por el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Que los artículos 14 y 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigentes en dos mil uno, fueron declarados inconstitucionales, en virtud de que la base gravable no correspondía a la renta gravable que prevé el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional.

Que el Alto Tribunal resolvió que es una carga injusta que desatiende a la capacidad económica, obligar a los patrones a participar a los trabajadores una riqueza no generada, sino artificial y distinta a la utilidad fiscal.

Que es criterio jurisprudencial que los artículos 16 y 17, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil dos, violan el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal, al obligar a los patrones a determinar y pagar utilidades sobre una renta gravable que no representa las ganancias netas que percibió en el ejercicio fiscal.

Que la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 16 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil dos, actualiza la del penúltimo párrafo de la norma combatida, al existir una base para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades, que contraviene lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal.

Que es inconstitucional el penúltimo párrafo del artículo combatido, al prever un procedimiento y conceptos diversos a los contemplados en su primer y segundo párrafos, fracciones I y II, para obtener la renta gravable para efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Que el penúltimo párrafo de la norma reclamada, viola el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal, al determinar un

resultado diferente del que se obtiene de aplicar el procedimiento previsto para el cálculo de la utilidad fiscal.

**C.** Que el penúltimo párrafo del precepto controvertido, viola lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, toda vez que el Congreso de la Unión no tiene facultades para establecer una base distinta para el reparto de utilidades a los trabajadores de la que se aplica para efectos del impuesto sobre la renta.

**C.1** Que el penúltimo párrafo de la disposición impugnada, viola el derecho a la debida fundamentación y motivación, prevista en artículo 16 constitucional, pues el Congreso de la Unión no tiene facultades para decretar que la participación de los trabajadores en las utilidades se determinará sobre una base distinta que la renta gravable del impuesto.

**C.2** Que se viola el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal, al obligar al patrón a determinar y pagar la participación de los trabajadores en las utilidades sobre una renta gravable que no representa las ganancias que verdaderamente percibió en el ejercicio fiscal.

Que el penúltimo párrafo del artículo controvertido prevé dos bases, una para el impuesto sobre la renta (la utilidad fiscal que regula el párrafo primero y segundo, fracciones I y II, del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta) y otra para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, que no es la auténtica, al pertenecer a la base para determinar el impuesto (penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta).

Que la base que prevé el dispositivo reclamado es distinta a su capacidad económica, al obligar al patrón a participar a sus trabajadores una utilidad diferente a aquella conforme a la cual se grava el impuesto sobre la renta.

Que el penúltimo párrafo del artículo combatido, viola lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal, al desatender la capacidad económica del sujeto, toda vez que obliga a los patrones a participar a sus trabajadores una riqueza artificial y distinta a su utilidad fiscal.

SEGUNDO.—Que el penúltimo y último párrafos del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, violan la garantía de seguridad jurídica, prevista en el artículo 16 constitucional, al reiterar el vicio de inconstitucionalidad que

contenían los artículos 14 y 16 de la citada ley vigente en dos mil uno, así como de los artículos 16 y 17 de la referida ley vigente en dos mil dos.

**A.** Que para respetar la garantía de seguridad jurídica, las normas deben definir con precisión cada uno de los elementos que conforman los derechos y las obligaciones de los gobernados y limitar a las autoridades a que actúen dentro del margen de la ley, evitando actuaciones arbitrarias.

**B.** Que los artículos 16 y 17, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil trece, violan lo dispuesto por el inciso e), fracción IX, apartado A, artículo 123 constitucional, al obligar a los patrones a efectuar el reparto de utilidades a los trabajadores sobre una base distinta de aquélla con la cual se determina el impuesto sobre la renta (resultado fiscal).

Que el penúltimo párrafo del artículo combatido, viola la garantía de seguridad jurídica, al reiterar el vicio de inconstitucionalidad que contenían los artículos 16 y 17, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, lo que provoca incertidumbre sobre la intención y finalidad de la reforma aprobada.

Que es inconstitucional el penúltimo párrafo de la norma reclamada, al existir jurisprudencia temática 1a./J. 64/2004 y 1a. LVIII/2003, aplicable al caso en concreto, de rubros: "PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN IX, INCISO E), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ESTABLECER UNA BASE PARA DETERMINAR SU MONTO DIVERSA A LA PREVISTA EN ÉSTE." y "PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS. LOS ARTÍCULOS 16 Y 17, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIOLAN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN IX, INCISO E), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2002)."

Que es inconstitucional el penúltimo párrafo del dispositivo impugnado, pues en las citadas tesis, ya se abordó con suficiencia el estudio relativo a la base que se debe considerar para efectos de la determinación de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Que el penúltimo párrafo del precepto controvertido, adolece del mismo vicio que los artículos 16 y 17 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que reitera la violación a la garantía de seguridad jurídica, contenida en el artículo 16 constitucional.

TERCERO.—Que el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, viola el derecho a la propiedad privada, previsto en los artículos 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 21 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, al obligar a los patrones a repartir utilidades a sus trabajadores sobre una base distinta de aquella con la cual se determina el impuesto sobre la renta.

**A.** Que para que la ley respete el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se debe justificar la necesidad o beneficio al interés social.

**B.** Que es inconveniente el penúltimo párrafo de la norma controvertida, en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, por violación al derecho de propiedad, previsto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 21 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en relación con lo previsto por los artículos 1o. y 133 de la Carta Magna, al prever una mecánica para determinar la base gravable para efecto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas distinta a la prevista en sus párrafos primero y segundo, fracciones I y II.

Que el penúltimo párrafo del precepto reclamado en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, viola el derecho de propiedad privada, previsto en los artículos 27 constitucional y 21 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, al prever dos bases gravables.

Que el penúltimo párrafo del artículo impugnado, viola el derecho a la propiedad privada, al obligar a los patrones a determinar la participación de los trabajadores en las utilidades, conforme a una utilidad distinta a su capacidad contributiva que se refleja en su resultado fiscal para efectos del impuesto sobre la renta, sin existir razón de interés social válida que lo justifique.

Que las empresas están obligadas constitucionalmente a pagar a sus trabajadores la participación en las utilidades que generaron, pero tales utilidades forman parte de su propiedad y no existe razón justa o de interés social que valide la erogación de cantidades mayores por dicho concepto que respecto al pago de impuesto sobre la renta.

**C.** Que el penúltimo párrafo del precepto combatido, viola el derecho de propiedad privada, al no considerar el resultado fiscal como la renta gra-

vable a que alude el artículo 123 constitucional, pues los patrones reparten en favor de los trabajadores utilidades no reales.

Que el patrón está obligado a pagar el reparto de utilidades que señala el artículo 123 constitucional, partiendo de una utilidad ficticia.

Que desde el punto de vista laboral y fiscal, el pago de salarios y la repartición de utilidades, ambos a los trabajadores, se encuentran íntimamente vinculados, por lo que es incorrecto que se reconozca el impacto negativo del primero y no del segundo en la utilidad del ejercicio de que se trate.

Que para el cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades deben considerarse las pérdidas fiscales pendientes de amortizar, ya que éstas constituyen deducciones autorizadas, que merman e impactan de manera negativa la utilidad de las empresas.

Que el penúltimo párrafo del artículo combatido, en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, no reconoce los conceptos negativos que se deben de aplicar a la utilidad generada en dicho ejercicio y así obtener la real, de la que es susceptible la repartición de utilidades.

Que el penúltimo párrafo de la norma reclamada tiene como fin que los patrones repartan utilidades superiores a las que realmente se encuentran obligados.

**D.** Que se deberá ejercer un control difuso de constitucionalidad del artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, observando el principio *pro personae*, a efecto de quitar de su esfera jurídica tal dispositivo.

Que solicita que el argumento anterior se tenga por reproducido en los conceptos de violación primero, segundo y cuarto, que se hicieron valer en la demanda de amparo.

Que el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, viola el artículo 123 constitucional y los derechos de propiedad privada y desarrollo integral, por lo que en atención al principio *pro personae*, se debe inaplicar el dispositivo reclamado, al no permitirle compensar años de pérdida con los de ganancia.

**E.** Que el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, viola el principio de proporcionalidad, al no incluir los conceptos que impactan de manera negativa en la utilidad de las empresas.

**E.1** Que la norma impugnada viola el principio de idoneidad, al verse afectado el patrimonio de los patrones, pues reparten utilidades no reales, ya que no son calculadas sobre la verdadera renta gravable.

**E.2** Que la disposición reclamada viola el principio de necesidad, al no ser respetada la utilidad real generada por la empresa con los conceptos positivos y negativos con los cuales se determinara, y así, podría efectuar el reparto correspondiente.

**E.3** Que el precepto combatido viola el principio de proporcionalidad en sentido estricto, al desconocer los conceptos negativos y no compensar al patrón en el detrimento de su patrimonio como consecuencia del reparto de utilidades ficticias que efectúa.

Que la interpretación constitucionalmente válida del penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el 128 de la Ley Federal del Trabajo, es aquella que permite reconocer el impacto negativo de la participación de utilidades pagadas en el ejercicio y las pérdidas fiscales pendientes de amortizar para la determinación de la base.

CUARTO.—Que el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, viola el derecho al desarrollo integral, previsto en los artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en relación con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al obligar a las empresas a determinar una renta gravable para el cálculo de la participación de las utilidades, sobre una base que no refleja su verdadera capacidad contributiva, en virtud de que no se consideran las pérdidas de ejercicios anteriores ni la participación pagada en el ejercicio.

**A.** Que el derecho al desarrollo integral, comprende: a) la distribución equitativa de la riqueza, entendida como la obligación del Estado de repartir el producto social o renta nacional de manera justa, conforme a lo que a cada quien le corresponde; y, b) los sistemas impositivos adecuados y equitativos, conjunto de reglas o normas en materia tributaria que prevén un gravamen igual a personas que también se encuentran en la misma situación respecto de aquellas que se encuentran en situación diferente y se obtiene siempre que el Estado logra objetivos básicos, como garantizar la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, fijando tales sistemas que aseguran a las personas un ambiente de igualdad de oportunidades y seguridad económica.

Que para que una norma respete el derecho al desarrollo integral, previsto en los artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados

Americanos, deberá otorgar un trato igual aquellos contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias frente a la ley, para que las obligaciones económicas que el Estado imponga se determinen de manera adecuada equitativa y se asegure la justa distribución de la riqueza y se otorgue seguridad económica.

**B.** Que el penúltimo párrafo del precepto impugnado, viola el derecho al desarrollo integral, previsto en los artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en relación con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al otorgar un trato distinto a contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias, pues sólo algunos patrones se encuentran obligados a repartir utilidades a sus trabajadores.

QUINTO.—Que el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, viola el principio de protección y confianza legítima, previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, al obligar a los patrones a calcular la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa conforme a una "base gravable" que no corresponde a la renta gravable a que se refiere el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional.

**A.** Que el principio de protección y confianza legítima emana de los artículos 14 y 16 de la Constitución, los cuales prevén la garantía de seguridad jurídica.

**B.** Que el penúltimo párrafo del dispositivo controvertido, viola la garantía de seguridad jurídica —que comprende el principio de protección y confianza legítima—, prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, al obligar a los patrones a calcular la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, conforme a una base distinta de la prevista en el inciso e), fracción IX, artículo 123, apartado A, de la Constitución Federal, lo cual no reconoce su verdadera capacidad económica.

Que el penúltimo párrafo de la norma reclamada, obliga a los patrones a repartir a los trabajadores una riqueza no generada, lo cual desatiende su verdadera capacidad económica.

SEXTO.—Que el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, viola la libre configuración legislativa, ya que previo a que entrara en vigor dicha disposición, no se ponderaron ni analizaron sus alcances.

**A.** Que solicita tener por reproducidos los conceptos de violación primero al cuarto del escrito inicial de demanda.

**B.** Que si bien el legislador goza de libre configuración legislativa—limitada por la Constitución Federal y los tratados internacionales—, el Poder Judicial de la Federación, dentro de sus facultades que le son inherentes, deberá analizar la constitucionalidad de las normas creadas por dicho legislador y los actos que dieron origen a las mismas y calificar si el fin pretendido para el cual fue creado el tributo se cumple o no y si se encuentra justificada alguna violación de garantías.

**C.** Que lo dispuesto por el penúltimo párrafo del precepto combatido no se justifica en la libre configuración legislativa, en virtud de que el Congreso de la Unión no está facultado para implementar que la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas se deba determinar sobre una base distinta a la renta gravable determinada para efectos del impuesto.

Que la libre configuración legislativa no justifica que el artículo combatido, prevea una base para determinar la renta gravable para efectos del impuesto y otra distinta para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Que el precepto combatido, viola los derechos de fundamentación y motivación, previstos en el artículo 16 de la Constitución, al obligar a los patrones a repartir utilidades a los trabajadores que no se generaron, lo que es una carga injusta que desatiende la capacidad económica de los sujetos.

Que los derechos fundamentales de los gobernados se deben anteponer a la libre configuración legislativa.

SÉPTIMO.—Que los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, violan los derechos de igualdad y no discriminación, previstos en los artículos 1o. de la Constitución Federal y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al exentar del reparto de utilidades a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas subsidiarias, y obligar al pago de las mismas a las empresas privadas.

Que a partir de la reforma constitucional en materia energética publicada el veinte de diciembre de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, dejaron de ser organismos descentralizados pertenecientes a la administración pública

paraestatal para convertirse en empresas productivas del Estado, obligadas a determinar su renta gravable, pagar impuesto sobre la renta y participar utilidades a sus trabajadores.

Que el precepto reclamado viola el derecho de igualdad, al exentar de repartir utilidades a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas subsidiarias, y obligar a ello a las empresas privadas.

**A.** Derecho de igualdad y no discriminación –en este apartado no se hace valer concepto de violación, sólo se describen tales derechos–.

**B.** Que el marco jurídico de la reforma energética se constituye por la Constitución, las leyes secundarias, la exposición de motivos y la naturaleza jurídica de las empresas productivas del Estado –en este apartado no se hace valer concepto de violación, sólo se describe el marco jurídico–.

**C.** Que las disposiciones reclamadas violan los derechos de igualdad y no discriminación, a partir del cambio que sufrió en su régimen fiscal Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, por virtud de la reforma energética.

**A.** Que los artículos 1o. de la Constitución Federal y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevén los derechos de igualdad y no discriminación, que consisten en que todas las personas gozarán de los derechos humanos previstos en la Carta Magna y en los tratados internacionales suscritos por México, cuyo ejercicio no podrá restringirse o suspenderse y que todas las personas son iguales ante la ley.

**B.** Que a partir de la reforma constitucional, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus subsidiarias, se convirtieron en empresas productivas del Estado, cuya naturaleza jurídica las ubica en un plano de igualdad frente a cualquier sociedad constituida conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Que en tal virtud, el tratamiento que deberán recibir las empresas productivas del Estado en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, deberá ser igual que el que reciben las empresas privadas.

**B.1** Que el veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adicionan diver-

sas disposiciones constitucionales en materia de energía, en particular los artículos 25, 27 y 28 de la Carta Magna –en este apartado se describe la reforma a tales preceptos constitucionales–.

**B.2 y B.2.1** Que el once de agosto de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, las Leyes de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, en las cuales se prevé que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad tienen la naturaleza jurídica de empresas productivas del Estado –en estos apartados no se hace valer la inconstitucionalidad de algún precepto sólo se precisan algunos puntos de la reforma energética–.

**B.3** Que el veintinueve de abril de dos mil catorce, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Que los argumentos señalados en la exposición de motivos, no tienen sustento jurídico ni justifican el tratamiento diferenciado que prevén los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Comisión Federal de Electricidad, como son: i) Que estimó necesario la creación de nuevas leyes que atendieran los problemas estructurales de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, bajo la premisa central de diseñar empresas productivas del Estado; y, ii) Que se consideró exentar a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas subsidiarias del reparto de utilidades a sus trabajadores.

**B.3.1** Que las empresas productivas del Estado no gozan de la naturaleza de una entidad perteneciente a la administración pública federal, pues no tienen las características de un ente centralizado y están excluidas de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Que las empresas productivas del Estado no son órganos constitucionales autónomos.

Que Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas subsidiarias no pertenecen a la administración pública federal centralizada o paraestatal, no son organismos constitucionales autónomos, pues su naturaleza se asimila a la de una empresa privada, cuyo accionista es el gobierno federal.

Que los trabajadores de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, así como de sus organismos subsidiarios, no son servidores públicos, por lo que su relación laboral se encuentra regulada por el apartado A, del artículo 123 constitucional, porque su naturaleza jurídica se asemeja a la de una empresa privada.

**C.** Que los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, violan los derechos de igualdad y no discriminación, previstos en los artículos 1o. constitucional, 1o. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al prever un trato desigual para Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, respecto de cualquier otra empresa privada.

Que la exención prevista en los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, violan los derechos de igualdad jurídica y no discriminación, previstos en los artículos 1o. constitucional, 1o. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**C.1** Que hasta antes de la reforma energética, Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias, no realizaba reparto de utilidades a sus trabajadores, derivado de que la Ley de Ingresos preveía que se encontraban exentas del pago del impuesto sobre la renta.

**D.** Que a partir de la reforma energética, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, se encuentran obligadas al pago del impuesto sobre la renta, lo que eliminó la justificación que prevalecía en relación con la exención de repartir utilidades a sus trabajadores.

Que conforme al nuevo régimen fiscal, tales empresas productivas del Estado deben determinar la renta gravable y repartir utilidades a sus trabajadores.

**E.** Que hasta antes de la reforma constitucional en materia energética, la Comisión Federal de Electricidad no determinaba una renta o utilidad gravable y, por ende, no repartía utilidades a sus trabajadores.

**F.** Que a partir de la reforma energética y de los ordenamientos secundarios que se crearon y modificaron como consecuencia de la referida reforma constitucional, el régimen fiscal al que se encontraba sujeta la Comisión Federal de Electricidad se modificó sustancialmente, pues lo que anteriormente constituía un organismo descentralizado perteneciente a la administración pública federal, se convirtió en una empresa productiva del Estado, sujeta al pago del impuesto sobre la renta y al reparto de utilidades a sus trabajadores.

**G.** Que los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, violan el derecho de igualdad, al exentar del reparto de utilidades a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas subsidiarias y obligar al resto de las empresas privadas al pago de dicho concepto.

Que Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas subsidiarias y el resto de los contribuyentes (empresas privadas), se ubican en un plano de igualdad, de acuerdo a tres aspectos: a) no forman parte del Estado; b) sus empleados no tienen el carácter de servidores públicos, por lo que están regulados por el artículo 123 constitucional; y, c) son empresas obligadas a determinar su renta gravable conforme a las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

**G.1** Que a partir de la reforma energética, se creó una nueva figura jurídica denominada "*empresas productivas del Estado*", entre las cuales se encuentran Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas subsidiarias, lo que implicó que ahora tengan la naturaleza jurídica de empresa privada.

Que los preceptos combatidos violan el derecho de igualdad y no discriminación, al exentar de repartir utilidades a sus trabajadores a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas subsidiarias, sin hacer extensivo el beneficio a las empresas privadas.

**G.2** Que no son servidores públicos los empleados a cargo de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas subsidiarias, ya que no reúnen los requisitos que para ello deben satisfacer, por lo que no existe justificación para exentar de la obligación de repartir utilidades a sus trabajadores a tales empresas, ya que al resto no se les hace extensivo dicho beneficio.

**G.3** Que a partir de la reforma en materia energética, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas subsidiarias, se encuentran obligadas al pago del impuesto sobre la renta y deben determinar su renta gravable.

**H.** Que se pretendió justificar el tratamiento diferenciado en materia de participación de los trabajadores en las utilidades, que se otorga a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas subsidiarias.

**H.1** Que las utilidades que generan dichas empresas productivas del Estado no tienen como fin incrementar los ingresos de la nación, pues no tendría sentido que el legislador hubiera tenido la necesidad de modificar su régimen fiscal para obligarlas a pagar el impuesto sobre la renta.

**H.2** Que no son válidos los argumentos vertidos por el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos, pues no se justifica el tratamiento diferenciado entre Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y sus empresas subsidiarias, respecto del resto de las empresas privadas, ya que todas cuentan con trabajadores a su cargo que no son servidores públicos y deben determinar su utilidad gravable en términos de las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

**H.3** Que en la exposición de motivos, se pretendió justificar el tratamiento diferenciado que en materia de reparto de utilidades reciben Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas subsidiarias, en el sentido de que los recursos que permiten sus operaciones son de origen público y no derivan de patrimonios privados.

Que los recursos de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y de sus empresas subsidiarias, no tienen origen público, pues no provienen de aportaciones del gobierno, sino del desarrollo propio de su actividad, como sucede con cualquier otra empresa.

25. **Sentencia de amparo.** Las consideraciones por las que el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, por sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil quince, sobreseyó el juicio de garantías y negó el amparo a las quejas, son las siguientes:

En el considerando cuarto del fallo recurrido, el Juzgado de Distrito sobreseyó el juicio de amparo, respecto del artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, al considerar que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, porque las quejas no expresaron conceptos de violación para obtener la protección constitucional en contra de tal dispositivo legal, pues estimó que aun y cuando lo señaló como acto reclamado, no expuso las razones por las que le genera perjuicio en su esfera jurídica, y se limitó a señalar tal disposición como acto subsidiario del diverso artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Insistió, en que si bien las quejas señalaron en la demanda de amparo el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, y precisó que éste se encuentra relacionado con el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no expusieron el sustento de dicha afirmación, por lo que no consideró que el planteamiento tendente a controvertir directamente la irregularidad constitucional se pueda hacer extensivo a tal disposición legal.

Asimismo, el Juzgado de Distrito sobreseyó el juicio de amparo, respecto de los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, al estimar que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, porque de estimar que son inconstitucionales los citados preceptos, los efectos de la concesión del amparo consistirían en otorgar a las quejas el mismo tratamiento que a Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, esto es, exentarla de repartir utilidades a sus trabajadores y destinar el total de las mismas al financiamiento del gasto público.

Precisó, que resulta contrario al artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional, el efecto que las quejas pretenden se le dé a una determinada concesión de amparo, porque no se respeta el derecho de los trabajadores a obtener las utilidades que les corresponden, además que si bien tanto las empresas productivas del Estado como los particulares cuentan con trabajadores, los servicios que prestan atienden a objetivos de diversa naturaleza.

Por tanto, consideró que no se pueden concretar los efectos del juicio de amparo, por transgresión al derecho laboral de los trabajadores, pues el destino de las utilidades no podría ser otro que financiar el gasto público, lo que estimó implicaría un doble perjuicio para las quejas al tener que enterar tales utilidades al fisco federal y además pagar un bono de productividad a sus empleados.

En el considerando quinto, el Juzgado de Distrito desestimó la causal de improcedencia invocada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, porque las quejas si acreditaron con la presentación de la declaración anual, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil catorce, la afectación que les causa a su esfera jurídica la aplicación del artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que de ésta se advierte que son sujetas del impuesto sobre la renta, que cuentan con trabajadores a su cargo y que determinaron la participación de utilidades a sus trabajadores.

Asimismo, declaró infundada la causal de improcedencia formulada por el presidente de la República, prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, toda vez que en el caso de que se declarara inconstitucional el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, si se podrían concretar los efectos de la concesión de amparo, pues ello consistiría en permitir a las quejas reducir de los ingresos acumulables la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio, así como las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores.

En el considerando sexto, el Juzgado de Distrito determinó –previo al análisis de fondo de los conceptos de violación– en relación con los argumentos de las quejas en los que aducen diversas violaciones a derechos humanos contenidos en la normatividad internacional, que éstos se estudiarían a la luz de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, pues los preceptos nacionales tienen el mismo fin que los internacionales y además ellos se encuentran abordados de manera suficiente en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Incluso, precisó que las quejas no acudieron a las reglas ni a los principios de la normativa internacional para resolver el problema planteado, ya que nuestro sistema jurídico nacional no resulta ser deficiente.

Consideró infundados el cuarto y sexto conceptos de violación, ya que el Congreso de la Unión si tiene facultades para emitir norma jurídicas conforme a las cuales debe determinarse la renta gravable referida en el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional.

Los restantes conceptos de violación estimó necesario analizarlos de forma conjunta, en virtud de que el motivo de inconformidad medular es que la base para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, prevista en el artículo 9, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no es acorde al artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional, toda vez que el primero de los mencionados prevé que para la determinación de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas no se disminuya tal participación pagada en el ejercicio, ni las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores, lo que conlleva que dicho precepto sea contrario a dicha disposición constitucional y al artículo 31, fracción IV, del mismo ordenamiento legal.

Al respecto, determinó que contrario a lo señalado por las quejas, la mecánica prevista para calcular el monto de la participación de los trabajadores en las utilidades, contenida en el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta (anteriormente prevista en el artículo 10 del citado ordenamiento), no resulta violatoria del artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional, toda vez que su base atiende a la utilidad fiscal que se concibe como los ingresos acumulables menos las deducciones autorizada, no obstante que no permita deducir la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio, pues tal concepto no forma parte de la citada utilidad fiscal, lo cual no implica que no se reconozca la capacidad contributiva del causante, como aluden las quejas.

Igualmente, señaló que el hecho de que el cuarto párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, prohíba para la obtención de la base del reparto de utilidades, la disminución de la propia participación pagada en el ejercicio, no viola lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional, al guardar identidad con el concepto de utilidad fiscal, entendido como ingresos menos deducciones, además de que dicha medida fue implementada por el legislador a fin de que las empresas omitieran efectuar un reparto de utilidades de la empresa, o que en su caso las disminuyan, pues de contemplarse éstas para obtener la base sobre la que se hará el reparto de utilidades, no se lograría una justa participación a los trabajadores como lo ordena el propio precepto constitucional.

Refirió, que lo que se pretendió al no contemplar la disminución de la participación de los trabajadores en las utilidades pagada, de la base para calcular la propia participación, fue dejar intocable dicha prestación que por derecho corresponde a los trabajadores, logrando con esto que a ellos no se les efectúe la deducción de un gasto que impacta negativamente en el patrimonio del patrón, pero que tampoco deja de reconocerse a través de su disminución para el cálculo del impuesto sobre la renta correspondiente.

Precisó, que al permitirse la disminución de tal participación pagada en el ejercicio en el mecanismo que lleva al cálculo de la cantidad sobre la cual se aplicará la tasa del impuesto, se consigue que éste tome en cuenta una capacidad acorde a lo que manifiesta el patrón sin perder de vista derechos laborales, ya que dicho concepto no forma parte de la utilidad fiscal que sirve de base para calcular la prestación.

Tampoco, le asistió la razón a las quejas respecto a que la base para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, debe ser la misma que la utilidad fiscal para calcular el impuesto sobre

la renta, pues la Primera Sala del Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 398/2005, determinó que el artículo 123 constitucional, no establece una asimilación indiscriminada entre la base gravable del impuesto sobre la renta y la de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, sino que contiene una regla consistente en que las utilidades susceptibles de participación deben calcularse exactamente en la misma forma en que se calculan las utilidades para efectos tributarios, esto es, ingresos acumulables menos deducciones autorizadas.

Criterio anterior, que estimó aplicable al caso, pues el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil catorce, únicamente homologó la base para el cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas a la señalada en el derogado artículo 10 de la citada ley (que en su momento establecía cómo es que las personas morales debían de calcular el impuesto sobre la renta) y señaló que para el cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas no se disminuiría la propia participación pagada ni las pérdidas pendientes de aplicar, derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 16 y 17, último párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil dos, a efecto de evitar que las empresas repartieran utilidades o las disminuyeran.

Igualmente, declaró inoperante el segundo concepto de violación en el que señaló que existen diversos criterios respecto a la no disminución de la participación y de las pérdidas, ya que la impugnación se apoyó, sustancialmente, en que los artículos reclamados transgreden el principio de proporcionalidad tributaria en términos de los referidos criterios, lo cual ya fue materia de análisis y se desestimó por infundado.

Desestimó el tercer concepto de violación en el que las quejas aducen que el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, viola el derecho de audiencia previa, porque en materia tributaria no rige dicho derecho.

Igualmente, declaró inoperante el argumento relativo a que se trastoca el principio de confianza legítima, toda vez que el tributar bajo un mismo esquema no es un derecho que se encuentre en su esfera jurídica, pues la política tributaria que rigen anualmente al país se realiza en atención a las necesidades presupuestales que tiene, por tanto, debe ajustarse a efecto de que se cubra de la mejor manera el gasto público, lo que conlleva que se realicen los cambios que el legislador estime necesarios en materia tributaria.

En las relatadas condiciones, al haber resultado inoperantes e infundados los conceptos de violación, negó el amparo a la quejosa, respecto del artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, lo cual hizo extensivo al acto de aplicación.

26. En el **recurso de revisión** las quejas aducen:

PRIMERO.—Que es ilegal la sentencia en la parte que el a quo sobreseyó el juicio de amparo, ya que al emitirla el a quo determinó que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, desde el punto de vista de que no se controvertió como acto destacado el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo.

**A.** Que es ilegal el fallo recurrido, pues el a quo no lo fundó ni motivó.

**B.** Que la sentencia es ilegal, al sobreseer en el juicio de garantías, respecto del artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, pues las quejas sí formularon agravios en torno a dicho precepto, ya que en conjunto con el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, forman un sistema normativo indisoluble que regula la mecánica para la determinación de la base de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

SEGUNDO.—Que es ilegal la sentencia recurrida, toda vez que el a quo sobreseyó el juicio de amparo, al considerar que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, porque no se podrían concretar los efectos de una concesión de amparo, respecto de los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

**A.** Que contrario al dicho del a quo, una vez que se hubiera obtenido el amparo solicitado, el efecto debió ser restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o bien, obligar a la responsable en el sentido de respetar la garantía que se hubiere vulnerado.

Que la concesión de amparo si tiene efectos restitutorios, los cuales serían incluirla en la exención que dichas disposiciones prevén, equivalente a no efectuar el reparto de utilidades a sus trabajadores.

**B.** Que el a quo realizó una indebida interpretación de los argumentos hechos valer en la demanda de garantías, toda vez que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se encuentran en igualdad de circunstancias que las empresas privadas.

**C.** Que es claro que los contribuyentes se encuentran en igualdad de circunstancias que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, al no constituir empresas productivas del Estado, sino empresas privadas en las que sus empleados no son servidores públicos, sino que se rigen por lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción IX, de la Constitución Federal, sin embargo, se les otorga un trato desigual sin que exista alguna justificación objetiva y razonable.

**D.** Que el hecho de que el Juez a quo sostuvo que el efecto solicitado por las partes quejasas no se podría alcanzar, pues el reparto de utilidades que generen las empresas es una obligación constitucional contemplada en el artículo 123, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal, que a su vez constituye un derecho laboral de los trabajadores.

Que el reparto de utilidades de las empresas a los trabajadores es una obligación de los patrones y un derecho de los trabajadores conforme al artículo 123 de la Constitución Federal, lo cierto es que los trabajadores de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias no son servidores públicos por lo que sus relaciones laborales también se encuentran reguladas conforme el referido artículo 123 constitucional, por lo que no es razón suficiente para no otorgar los efectos del amparo solicitado por las quejasas.

**E.** Que lo resuelto por el Juez a quo deviene en ilegal, pues como fue señalado en la demanda de amparo, no existe sustento jurídico para afirmar que las utilidades que generan Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, tienen como fin de incrementar los ingresos de la nación para financiar el gasto público, pues en dicho supuesto el legislador no hubiere necesitado modificar el régimen fiscal de dichas empresas para obligarlas al pago del impuesto sobre la renta correspondiente a dichas utilidades, lo que de hecho sí tiene como propósito contribuir al financiamiento del gasto público.

**TERCERO.**—Que la sentencia es ilegal al considerar que el Congreso de la Unión tiene facultades para determinar una base distinta para el reparto de la participación de las utilidades a los trabajadores.

Que lo resuelto por el a quo es ilegal, pues deriva de un deficiente análisis a las disposiciones constitucionales y fiscales, pues el Congreso de la Unión no tiene facultades de establecer una base distinta para efectos de determinar el reparto de utilidades a los trabajadores que aquella que deba aplicarse para efectos de determinar el impuesto sobre la renta.

CUARTO.—Que la sentencia recurrida es ilegal al resolver que el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta no contraviene el derecho de legalidad y seguridad jurídica.

**A.** Que el Congreso de la Unión, al legislar en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, no puede establecer que su monto se determine sobre una base distinta a la renta gravable, prevista por las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, situación que ha sido reconocida en la exposición de motivos del artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal.

Que contrario a lo resuelto por el a quo, el artículo 123 constitucional consagra una garantía en favor de los gobernados que tengan el carácter de patrones, consistente en que las cantidades que deben cubrir a sus trabajadores por concepto de su participación en sus utilidades, deban determinarse a partir de las cantidades que sirvan de base para determinar el impuesto sobre la renta a su cargo.

**B.** Que el a quo deja de apreciar que en términos del artículo 9, fracciones I y II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la participación de las utilidades de las empresas pagadas a los trabajadores es un concepto disminuible que afecta la determinación del impuesto sobre la renta.

Que al impactar en la utilidad fiscal el reparto de las utilidades de las empresas a los trabajadores pagada en el ejercicio para efectos del impuesto sobre la renta, es claro que debe reconocerse para la determinación del reparto de las utilidades de las empresas en términos del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Que es ilegal que el a quo haya sostenido que el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta no contraviene el artículo 123 constitucional.

**C.** Que no obstante lo anterior, resulta suficiente para demostrar la inconstitucionalidad del artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que es ilegal que el a quo sostuviera que de la exposición de motivos del aludido artículo se desprende que lo que se pretendió, al no contemplar la disminución de los trabajadores en las utilidades de la empresa de la base para calcular la propia participación de las utilidades, fue dejar intocable dicha prestación que por derecho le corresponde a los trabajadores, logrando que no les afecte la deducción de un gasto que efectivamente impacta de manera negativa en el patrimonio del patrón, pero que

tampoco deja de reconocerse a través de su disminución para el cálculo del impuesto sobre la renta.

QUINTO.—Que la sentencia recurrida es ilegal al resolver que el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no contraviene el derecho de audiencia, al privársele de su propiedad sin ser previamente oído, pues a su consideración en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa, al grado de que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas.

Que las quejas sostuvieron que el artículo impugnado, en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, en la medida en que pretende obligar a los patrones a efectuar el reparto de utilidades a sus trabajadores sobre una base distinta de aquella que sirve de base para determinar el impuesto sobre la renta (resultado fiscal), viola el derecho humano a la propiedad privada contenido en los artículos 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en relación con el artículo 21 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

SEXTO.—Que la sentencia recurrida es ilegal, al resolver que el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta no contraviene el principio de confianza legítima, al considerar que dicho precepto no es un principio tributario ni constitucional.

**A.** Que el a quo señala que el principio de protección y confianza legítima no constituye un principio tributario o constitucional, sin embargo, lo señalado es ilegal pues el principio mencionado emana de los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales establecen la garantía y derecho humano de seguridad jurídica.

**B.** Que la sentencia es ilegal en aquella parte en que la declaró inoperante el argumento de confianza legítima, al considerar que el tributar siempre bajo un mismo esquema no es un derecho que se encuentre en su esfera jurídica, pues la política tributaria que rige anualmente al país se realiza en atención a las necesidades presupuestales que tiene, en tanto, debe sujetarse a efecto de que se cubra de la mejor manera el gasto público, lo que conlleva que se realicen los cambios que el legislador estime necesarios en materia tributaria.

SÉPTIMO.—Que la sentencia es ilegal al omitir analizar la totalidad de los argumentos hechos valer en la demanda de amparo, en franca violación

a los principios de congruencia y exhaustividad contenidos en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo.

**A.** Que el a quo fue omiso en analizar la totalidad de los argumentos hechos valer en la demanda de amparo, en contravención de los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, que establecen los principios de congruencia y exhaustividad.

**B.** Que en efecto, el a quo fue omiso en analizar diversos argumentos contenidos en el concepto de violación primero "violación del penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo al derecho fundamental de legalidad y seguridad jurídica previsto en el artículo 16, en relación con lo dispuesto en el artículo 123 constitucional", hecho valer por las quejas en el escrito inicial de demanda.

**C.** Que el a quo omitió analizar diversos argumentos contenidos en el concepto de violación segundo "violación del artículo 9, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta al derecho fundamental de seguridad jurídica, contenido en el artículo 16 constitucional hecho valer en el escrito inicial de demanda.

**D.** Que el a quo omitió analizar diversos argumentos contenidos en el concepto de violación tercero "violación del penúltimo párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo al derecho a la propiedad", hecho valer en el escrito inicial de demanda.

**E.** Que el a quo fue omiso en analizar diversos argumentos contenidos en los apartados A y B del concepto de violación cuarto "violación del penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta al derecho fundamental a un desarrollo integral –desarrollo a seguridad económica, distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, y a tener sistemas impositivos adecuados y equitativos– previsto en los artículos 33, 34 y 35 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, en relación con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos" hechos valer en el escrito inicial de demanda.

**F.** Que el a quo fue omiso en analizar diversos argumentos contenidos en los apartados A y B del concepto de violación sexto "violación del penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente al exceder la libertad de configuración del Poder Legislativo", hechos valer en el escrito inicial de demanda.

27. En el **recurso de revisión adhesiva**, el delegado del presidente de la República, planteó en sus agravios:

PRIMERO.—Que es procedente confirmar el sobreseimiento decretado, ya que las quejas no vierten razonamiento alguno con relación al artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo.

SEGUNDO.—Que es procedente confirmar sobreseimiento decretado, pues las quejas no acreditaron el acto concreto de aplicación del artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo.

TERCERO.—Que es procedente confirmar sobreseimiento decretado, toda vez que no se pueden concretar los efectos del juicio de garantías, respecto de los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

CUARTO.—Que los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, no violan la garantía de igualdad, prevista en el artículo 1o. de la Constitución Federal, toda vez que existe una justificación constitucional para exentar a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad del reparto de utilidades a sus trabajadores.

Que de la exposición de motivos de las citadas leyes, se advierte que la exención en comento se encuentra justificada, pues Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, son empresas propiedad del Estado Mexicano y tienen diferencias sustanciales de las empresas privadas.

Que tratándose de empresas privadas, las utilidades que obtienen en un periodo determinado se destinan a beneficiar a unos cuantos inversionistas y los ingresos derivados de las actividades empresariales que realizan Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas privadas tienen un destino nacional.

Que se exceptúa a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas subsidiarias, del reparto de utilidades a sus trabajadores, en virtud de incrementar los ingresos de la nación, es decir, son empresas públicas a las que se les ha encargado funciones estatales específicas.

Que se justifica el tratamiento diferenciado entre las empresas privadas y las empresas productivas del Estado, ya que el fin extra fiscal que se

persigue es crear un ambiente de competitividad en el contexto nacional e internacional, haciendo crecer la economía del país y destinando las utilidades a incrementar los ingresos de la nación y el financiamiento del gasto público, pues las utilidades son aprovechadas para el mejoramiento de servicios educativos, de salud, infraestructura u otros que benefician a la nación.

QUINTO.—Que es procedente se confirme la sentencia de amparo, en virtud de que el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, no viola el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal, al no permitir disminuir las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores.

Que el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, no viola lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional, toda vez que con la reforma fiscal se homologó la base para el cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, a la señalada en el derogado artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, subsanando los vicios de inconstitucionalidad.

Que el hecho de que el legislador no permita disminuir de la renta gravable, la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio ni las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores, ello fue con el objetivo de proteger derechos laborales.

Que el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo prevé que no se compensen los años de pérdida con los de ganancia, con lo cual se protege el derecho laboral de repartir utilidades a los trabajadores.

Que de tomarse en cuenta las pérdidas fiscales al momento de determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, se estaría disminuyendo las utilidades a repartir a los trabajadores, haciéndolos partícipes directos de dichas pérdidas, lo que violaría derechos laborales, que prevé el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal.

Que al resolver el amparo en revisión 398/2005, el Alto Tribunal determinó que no se puede considerar en el cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades, las pérdidas pendientes de amortizar, criterio que resulta aplicable para la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio, pues de lo contrario no se estaría logrando una justa participación y se violaría lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional.

SÉPTIMO (sic).—Que debe confirmar el fallo constitucional, ya que el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no establece una base gravable diferente a la que sirve para la determinación del impuesto sobre la renta, por lo que no se viola lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional.

Que el citado precepto constitucional, no obliga a los patrones a que la base para la participación de los trabajadores en las utilidades se deba calcular conforme al resultado fiscal, pues establece que para determinar el monto de las utilidades de cada empresa deberá tomarse como base la renta gravable, de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Que existe la limitante de no deducir la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas ni las pérdidas pendientes de amortizar, en beneficio de proteger a los trabajadores y atender a lo señalado por el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal.

OCTAVO.—Que el artículo 9, cuarto párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no viola el principio de proporcionalidad tributaria, pues la participación de los trabajadores en las utilidades, se determina sobre una riqueza generada y no artificial, por lo que existe una carga injusta que no tome en cuenta la capacidad económica del patrón.

Que el citado precepto si toma en cuenta la capacidad contributiva del patrón, ya que el cálculo para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades, se hace con base en la utilidad fiscal, lo que ya fue resuelto por el Pleno de la Suprema Corte en el amparo en revisión 1919/2004.

Que el citado artículo no obliga a las quejas a repartir una utilidad o ganancia que no recibió, ya que para el cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades se toman los mismos elementos para calcular la base para determinar la utilidad fiscal (ingresos menos deducciones), elementos que reflejan tales ganancias por las que las empresas se vieron beneficiadas.

Que el hecho de que no se tome en cuenta ni la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio ni las pérdidas fiscales pendientes de aplicar en ejercicios anteriores es con la finalidad de no mermar la utilidad que se va a repartir a los trabajadores.

Que el cuarto párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no establece bases distintas, sino una limitante respecto de los conceptos que no podrán disminuirse para el cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades, porque ya se restaron para la determinación del impuesto sobre la renta.

Que el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no viola el principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que para ambos cálculos –participación de los trabajadores en las utilidades e impuesto sobre la renta–, se utiliza la misma base y no una distinta que pueda generar una riqueza artificial.

NOVENO.—Que debe confirmarse la sentencia recurrida, toda vez que es infundado el agravio de las quejas, ya que no resulta aplicable la tesis P./J. 114/2005, pues los artículos 10, 16 y 17, están previstos en la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada.

**28. Sentencia del Tribunal Colegiado.** Mediante sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil quince, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, resolvió:

En el considerando sexto, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó fundado el primer agravio del recurso de revisión principal, ya que las quejas expusieron en su primer concepto de violación, que el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el diverso 128 de la Ley Federal del Trabajo, le causan perjuicio en su esfera jurídica, porque para determinar el monto de la participación de los trabajadores en las utilidades, el importe de tal participación pagada, así como las pérdidas fiscales pendientes de disminuir en ejercicios anteriores, no podrán ser considerados, lo que implica que la base para efectos del reparto de utilidades, no podrá ser igual a la que se determine para calcular el impuesto sobre la renta, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el inciso e), fracción IX, apartado A, del artículo 123 constitucional, ya que paga el reparto sobre bases distintas.

En cambio, estimó infundado el primer agravio de la revisión adhesiva, donde el presidente de la República sostuvo que debe confirmarse el sobreseimiento decretado respecto del artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, al considerar que en la demanda de garantías se enderezaron argumentos por virtud de los cuales se cuestiona la constitucionalidad de ese ordenamiento.

En consecuencia, resolvió modificar la sentencia recurrida y levantar el sobreseimiento decretado en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, indicó que es fundado el segundo agravio del recurso de revisión principal, en el que la recurrente aduce que no es acertada la determinación del a quo, en cuanto a que decretó el sobreseimiento del juicio de amparo, respecto de los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

Lo anterior, ya que los motivos por los que el a quo sobreseyó el juicio de garantías se encuentran estrechamente vinculados con el fondo del asunto, pues atañen a la naturaleza tanto de la participación de los trabajadores en las utilidades, como al sujeto obligado a su reparto (patrón), en comparación con las empresas productivas del Estado (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad), que se encuentran exentas.

En cambio, por los motivos expuestos determinó infundado el tercer agravio de la revisión adhesiva, donde el presidente de la República sostuvo que debe confirmarse el sobreseimiento decretado respecto de los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

Consecuentemente, resolvió modificar la sentencia recurrida y levantar el sobreseimiento decretado respecto de los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

En el considerando séptimo, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró infundado el segundo agravio de la revisión adhesiva, en el que el presidente de la República planteó que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, ya que las quejas no demostraron el acto concreto de aplicación del artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo.

Ello, porque consideró que las quejas acreditaron ante el Juzgado de Distrito la aplicación del artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y, por ende, su interés jurídico al exhibir las declaraciones anuales del ejercicio dos mil catorce y sus correspondientes acuses de recibo emitidos por el Servicio de Administración Tributaria, con las que estimó se demostró que son personas morales sujetas del impuesto sobre la renta, que cuentan con trabajadores a quienes pagan un salario y respecto de los cuales

están constreñidas a determinar la base gravable a que alude el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), constitucional y además acreditó que respecto de tal ejercicio determinaron sus utilidades.

Asimismo, sostuvo que si el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, repercute en la base para determinar el reparto de utilidades a sus trabajadores, también trasciende en su esfera jurídica y cuenta con interés jurídico para reclamarlo.

En el considerando octavo, el Tribunal Colegiado de Circuito señaló que las quejas promovieron el juicio de amparo contra los artículos 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 128 de la Ley Federal del Trabajo, 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos, 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

Señaló, que el presidente de la República en la revisión adhesiva defendió la constitucionalidad de tales disposiciones impugnadas e invocó diversas causales de improcedencia que fueron desestimadas en el considerando que antecede, por tanto, refirió que sólo restaba emitir pronunciamiento respecto de las consideraciones de la sentencia en que se negó el amparo.

En el considerando noveno, el Tribunal Colegiado de Circuito resolvió que carece de competencia legal para resolver el fondo del recurso de revisión, respecto de los temas de inconstitucionalidad de la ley, ya que el examen de constitucionalidad de los preceptos mencionados es competencia originaria del Alto Tribunal.

Lo que se debe tener entendido se extiende a los artículos 128 de la Ley Federal del Trabajo, 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos, 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, porque respecto de tales normas se consideró procedente levantar el sobreseimiento decretado por el juzgador.

## VII. Estudio de fondo

29. Toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito revocó el sobreseimiento decretado en la sentencia de amparo, respecto de los artículos 128 de la Ley Federal del Trabajo –como parte del sistema normativo del artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta–, 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, esta Sala procederá al estudio de los conceptos de violación primero, tercero y séptimo del escrito inicial de demanda.

### **Análisis de constitucionalidad de los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.**

30. Las quejas hacen valer que los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, violan los principios de igualdad y no discriminación, pues otorgan un trato distinto a contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias.

31. Para dar respuesta a lo anterior, en primer término es necesario precisar las razones que dieron origen a los artículos impugnados. En el proceso legislativo se señalaron como motivos fundamentales, los siguientes:

"Finalmente y en relación con ambos proyectos de ley, se establece en cada una de sus leyes que Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus respectivas empresas productivas subsidiarias estén exentas del reparto de utilidades a sus trabajadores (PTU). La exención se justifica en virtud de que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad son empresas propiedad del Estado Mexicano que tienen diferencias fundamentales respecto a cualquier otra empresa privada.

"En primer lugar, debe atenderse a la naturaleza pública de las empresas productivas del Estado, pues a diferencia de las empresas privadas, aquéllas tienen su origen y fundamento en la Constitución General; es decir, su razón de existencia es la voluntad del Constituyente desarrollada en leyes públicas y no la de particulares plasmada en documentos privados para alcanzar intereses igualmente privados. Una segunda diferencia fundamental es que los trabajadores de las empresas productivas del Estado son servidores públicos y no trabajadores privados, como sucede en cualquier otra empresa.

"En tercer lugar, que los recursos que permiten su operación son de origen público y no derivan de patrimonios privados. Así, los 'fondos' que son utilizados para su constitución y para el desarrollo de sus actividades derivan del dinero de los mexicanos que son canalizados como ingresos para el Estado, conforme a lo establecido en las propias leyes de derecho público. Es decir, dado que son recursos públicos, deben someterse a todos y cada uno de los principios insertos en nuestra Norma Fundamental.

"En cuarto lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, las empresas productivas del Estado se diferencian respecto de las empresas privadas, en relación con el destino que alcanzarán las utilidades que obtengan

por el desarrollo de sus actividades. Como se sabe, existe un mandato constitucional expreso en el transitorio vigésimo de la reforma energética a la que se ha hecho mención, respecto a que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad deberán transformarse en empresas productivas del Estado y que tendrán por objeto 'la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. ...'. Lo anterior, significa que su objetivo constitucional (incrementar los ingresos de la nación), deberá tenerse presente en cada una de las disposiciones que al efecto se diseñen, pues ello se traducirá, en última instancia, en mayores beneficios para todos los mexicanos.

"Así, resulta claro que a diferencia de lo que acontece con cualquier empresa de carácter privado, los ingresos derivados de las actividades empresariales que Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias realicen, tendrán un destino nacional. Como es comúnmente conocido, tratándose de empresas privadas, las utilidades o beneficios obtenidos en un periodo determinado se destinan a beneficiar a unos cuantos (los inversionistas). Por el contrario, en el caso de las empresas productivas del Estado, dado el mandato constitucional ya referido, sus utilidades se deberán destinar a incrementar los ingresos de la nación y con ello, al financiamiento del gasto público. Ello implica que, en otras palabras, las utilidades que dichas empresas obtengan no sólo serán aprovechadas para costear los proyectos individuales de inversión que las mismas requieran para su operación, sino también y, sobre todo, para el mejoramiento de los servicios educativos, de salud, infraestructura, u otros que benefician a la totalidad de los mexicanos, según se determine en el presupuesto de egresos del año fiscal correspondiente.

"...

"Como se ha evidenciado, las actividades empresariales que realizarán Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, están revestidas de un interés público superlativo, pues los beneficios que generen están directamente relacionados, por mandato constitucional, con el fomento y desarrollo del progreso general de los habitantes de nuestro país. Igualmente, el destino nacional de los ingresos de las empresas productivas del Estado se evidencia aún más a partir de la nueva figura de dividendo estatal que también se introduce por medio de la presente iniciativa.

"Como ya se mencionó, por medio del dividendo estatal, las empresas productivas del Estado entregarán cada año al Estado, en su carácter de 'dueño',

un porcentaje de las 'utilidades' que se determine conforme al procedimiento detallado en la ley, a fin de que dicho monto se integre a las disposiciones presupuestarias que apruebe el Congreso, para el financiamiento del gasto público.

"En atención a las diferencias expuestas, y dado que el artículo 123 de nuestra Constitución Federal lo permite, se estima conveniente exceptuar a dichas empresas del pago de PTU, no sólo en virtud de encontrar una justificación en el mandato constitucional de incrementar los ingresos de la nación, sino también de que la medida es razonable, a fin de maximizar los ingresos de la nación. Es decir, se trata de empresas públicas a las que se les ha encargado funciones estatales específicas, a fin de obtener de incrementar los ingresos de la nación. Esta medida permitirá no sólo que las empresas productivas del Estado cumplan con los objetivos constitucionales para los que fueron creados, sino también que el Estado Mexicano cuente con mayores recursos económicos para desarrollar políticas sociales y de inversión que nuestro país y los mexicanos requieran.

"Finalmente, debe decirse que la exención que se propone no perjudicará a los trabajadores de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, pues, bajo el régimen vigente, dichas empresas no reparten utilidades entre sus trabajadores. Además, se propone expresamente que tales empresas productivas del Estado podrán otorgar a sus trabajadores otro tipo de gratificaciones que tengan por objeto reconocer su desempeño laboral, conforme lo determinen sus respectivos contratos colectivos de trabajo."

32. De la exposición de motivos de la Ley de Petróleos Mexicanos y de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, se puede advertir que los motivos principales por los que el legislador exentó del pago del reparto de utilidades a los trabajadores de las empresas productivas del Estado derivan de que éstas tienen diferencias fundamentales respecto a cualquier otra empresa privada por su naturaleza pública, ya que tienen su origen y fundamento en la Constitución General. Asimismo, los recursos que permiten su operación son de origen público y no derivan de patrimonios privados y tienen un destino nacional, el cual tiene por objeto la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación.

33. Ahora, en aras de analizar correctamente los argumentos formulados por la solicitante de la tutela federal, es necesario transcribir los artículos en cuestión, es decir, los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad:

**"Artículo 118.** Las utilidades que obtengan Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias tienen como fin incrementar los ingresos de la nación para destinarlos al financiamiento del gasto público, por lo que dichas utilidades no se repartirán entre sus trabajadores. Lo anterior, sin perjuicio de que conforme a la legislación laboral, puedan otorgar a sus trabajadores cualquier incentivo, compensación, bono, gratificación o comisión por el desempeño de sus labores."

**"Artículo 121.** Las utilidades que obtengan la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias tienen como fin incrementar los ingresos de la nación para destinarlos al financiamiento del gasto público, por lo que dichas utilidades no se repartirán entre sus trabajadores. Lo anterior, sin perjuicio de que, conforme a la legislación laboral, puedan otorgar a sus trabajadores cualquier incentivo, compensación, bono, gratificación o comisión por el desempeño de sus labores."

34. Los artículos transcritos, establecen que tanto Petróleos Mexicanos como la Comisión Federal de Electricidad y sus subsidiarias tienen como fin incrementar los recursos de la nación para destinarlos al gasto público, por lo que dichas empresas se encuentran exentas de realizar el reparto de utilidades entre sus trabajadores.

35. Ahora, para estar en posibilidad de abordar el análisis de los artículos combatidos a la luz del derecho de igualdad y no discriminación, debe realizarse una precisión respecto al escrutinio de proporcionalidad,<sup>15</sup> puesto

---

<sup>15</sup> Tesis 1a. LIII/2012 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 882, de rubro y texto: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN.—El principio de proporcionalidad, como instrumento metodológico, es un procedimiento interpretativo para la resolución de conflictos entre los contenidos esenciales de las disposiciones normativas fundamentales, que encuentra asidero constitucional en los diversos principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho principio opera principal, mas no exclusivamente, cuando se aduce la violación al principio de igualdad o equidad tributaria como manifestación específica de éste, pues en ese caso se requiere llevar a cabo, en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado, esto a partir de un término de comparación, en la medida en que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de alguien

que es un instrumento metodológico que establece un procedimiento interpretativo para la resolución de conflictos, que encuentran asidero constitucional en los diversos principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, y que este opera cuando se aduce alguna violación al principio de igualdad.

36. Esta Primera Sala ha procedido a delimitar conceptualmente el derecho de igualdad en la tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, que establece:

"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.—El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un con-

---

o algo. Así, para verificar si el tratamiento desigual establecido por el legislador resulta constitucionalmente válido, en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios, de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, consistentes en: a) que la distinción legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin y, c) la distinción debe ser proporcional, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional. Ahora, en materia tributaria la Suprema Corte consideró en la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, que la intensidad del escrutinio constitucional, a la luz de los principios democrático y de división de poderes, no es de carácter estricto, sino flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, de modo que a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el mencionado, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Consecuentemente, la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, implica que el cumplimiento de los criterios que lo integran requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir tal finalidad no conlleva a exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo y no máximo de idoneidad y, finalmente, debe existir una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables".

cepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de 'términos de comparación', los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre más no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad."<sup>16</sup>

37. Del anterior concepto se coligen diversas premisas, de entre las cuales destaca –para efectos de emprender el análisis constitucional del precepto reclamado–, la relativa al carácter relacional, instrumental o adjetivo del derecho fundamental de igualdad, pues se predica al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de "términos de comparación" (*tertium comparationis*), los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad.

38. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre más no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.

39. Por ende, el primer paso para proceder a verificar el cumplimiento del derecho a la igualdad es la elección del término de comparación.

40. Además, esta Primera Sala también ha señalado cuáles son los criterios para determinar si el legislador respeta o no el derecho fundamental de igualdad, tal y como se concluye de la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, que es del tenor siguiente:

"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.—La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igual-

<sup>16</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 40.

dad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.<sup>17</sup>

41. En síntesis, los criterios para determinar cuándo se cumple con el derecho de igualdad, son:

---

<sup>17</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

**a)** Que la distinción legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

**b)** Que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin.

**c)** La distinción debe ser proporcional, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, esto se puede reducir en la expresión el fin no justifica los medios, y menos si éstos guardan una relación desmedida para los propósitos que se buscan alcanzar.

42. En este orden de ideas, lo procedente es analizar si efectivamente existe el trato diferencial alegado por la recurrente, para lo cual, en primer lugar debe determinarse si el término de comparación propuesto resulta idóneo para tal fin, esto es, debe realizarse un juicio de igualdad o equiparación entre los sujetos, respecto de los que se aduce el trato desigual para verificar si pueden compararse u homologarse —una vez que se advierta esta situación, se estará en aptitud de verificar si la existencia del elemento diferenciador guarda congruencia con la norma—. Para efectuar dicho análisis, es importante atender a las características que distinguen a cada una de las entidades o sujetos.

43. La recurrente aduce que como empresa privada se encuentra en un plano de desigualdad con respecto a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad. Esto, porque sólo las empresas privadas se encuentran obligadas al pago del impuesto sobre la renta, así como a determinar su utilidad o renta gravable con base en las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Así, otorgar la exención del reparto de utilidades únicamente a tales empresas —Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad—, viola el principio de igualdad y no discriminación, contemplado en el artículo 1o. constitucional.

44. Para demostrar lo infundado del argumento de las quejas es necesario determinar la naturaleza jurídica así como los fines de las empresas productivas del Estado, tal como lo son Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

45. En primer lugar, cabe recordar que el veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política

delos Estados Unidos Mexicanos en materia de energía. Esta reforma modificó los artículos 25,<sup>18</sup> 27<sup>19</sup> y 28.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> **"Artículo 25. ...**

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

"...

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"...

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución."

<sup>19</sup> **"Artículo 27. ...**

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares.

46. De los artículos 25, 27 y 28 constitucionales se puede advertir que las empresas productivas del Estado son entes públicos propiedad del Estado, los cuales desarrollan actividades estratégicas para éste. Además de los ya mencionados artículos constitucionales que fueron modificados mediante decreto, existe una serie de artículos transitorios los cuales establecieron diversas obligaciones para el Congreso de la Unión, específicamente el artículo vigésimo transitorio.<sup>21</sup>

En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos. ..."

<sup>20</sup> "Artículo 28. ...

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"...

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

"...

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. ..."

<sup>21</sup> "Vigésimo transitorio. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

"II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.

"III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.

47. De conformidad con la reforma constitucional mencionada, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se transformaron en empresas productivas para el Estado encargadas de las actividades estratégicas de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, así como la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, respectivamente. Asimismo, el Congreso emitió la Ley de Petróleos Mexicanos, así como la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, por mandato constitucional.

48. Los artículos 2 de la Ley de Petróleos Mexicanos y de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad establecen respectivamente que ambas son empresas productivas del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozarán de autonomía técnica, operativa y de gestión.

---

"IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el secretario del Ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.

"V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

"VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

"Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del "transitorio tercero de este decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

"Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley."

49. Por lo tanto, del marco normativo expuesto es posible concluir que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad son empresas productivas del Estado, lo cual implica que son entes públicos propiedad del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios que gozarán de autonomía técnica, operativa y de gestión, las cuales desarrollan actividades estratégicas de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, así como la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, respectivamente.

50. De igual manera se establece que, como empresas productivas del Estado tienen como propósito la creación del valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. En este sentido, la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad prevén una figura, dividendo estatal, mediante la cual el Gobierno Federal determinará el monto que estas empresas entregarán al Estado, adicionalmente al pago del impuesto sobre la renta.

51. La entrega de este dividendo se realiza anualmente, mediante el procedimiento señalado en las respectivas leyes. Durante el mes de junio, el Consejo de Administración debe enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un reporte sobre la situación financiera de la empresa y sus subsidiarias; así como los planes, opciones y perspectivas de inversión y financiamiento para el ejercicio inmediato siguiente y los cinco años posteriores, acompañado de un análisis sobre la rentabilidad de dichas inversiones y la proyección de los estados financieros a futuro. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará los montos que deberán entregar al Gobierno Federal como dividendo estatal, los cuales se incluirán en la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para su aprobación por parte del Congreso de la Unión. El dividendo estatal aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación y el remanente de dicho monto podrá ser reinvertido conforme lo determine el Consejo de Administración de cada empresa.

52. Dicho procedimiento, deja en claro que la finalidad de estas empresas es incrementar los ingresos de la nación mediante el pago de un dividendo estatal, además del pago del impuesto sobre la renta –al cual se encuentran obligadas las empresas privadas–. Asimismo, es necesario mencionar que las ganancias que puedan obtener las empresas productivas del Estado se reinvierten por lo que no existe un lucro por parte de éstas; a diferencia de cualquier otro tipo de empresas cuyas ganancias incrementan su patrimonio, existiendo un fin lucrativo.

53. De igual forma, con respecto a Petróleos Mexicanos, el artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece que si los

ingresos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el desarrollo son superiores a los estimados en un ejercicio, descontando pagos y rendimientos de la reserva del fondo, el Gobierno Federal entregará a las entidades federativas y Municipios una cantidad equivalente al monto que les correspondería como participaciones.

54. Conforme lo expuesto, resulta inobjetable el carácter público que pese a la reforma energética sigue teniendo Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, así como su finalidad de incrementar la riqueza y los ingresos de la nación.

55. Importa mencionar que ambas están dirigidas y administradas por un Consejo de Administración y un director general. El primero integrado, en caso de Petróleos Mexicanos, por diez consejeros; el titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres consejeros de Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, y como consejeros independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República; y tratándose de la Comisión Federal de Electricidad, cuatro consejeros designados por el ejecutivo Federal y uno designado por los trabajadores de dicha Comisión. Por su parte, el director general es nombrado por el Ejecutivo en ambos casos.

56. De igual manera, de conformidad con el artículo 25 constitucional, cuentan con un régimen especial de remuneraciones para su personal, distinto del previsto en el artículo 127 constitucional,<sup>22</sup> por su propia naturaleza de empresas productivas del Estado es evidente que sus fines son muy distintos, ya que Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad no tienen

---

<sup>22</sup> **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:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

una actividad lucrativa, sólo buscan generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario y actúan procurando el mejoramiento de la productividad para contribuir al desarrollo nacional.

57. De lo anteriormente expuesto y conforme a las características principales de cada una de las entidades en comparación (naturaleza, objeto, órganos de representación, remuneraciones, aportaciones a los ingresos de la federación, entre otros) es evidente que no existe la posibilidad de una homologación entre los sujetos (empresas productivas del Estado y empresas privadas), en consecuencia, son infundados los argumentos de las quejas.

58. Lo anterior es así, pues como lo señaló el Juzgado de Distrito, los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, no violan los principios de igualdad y no discriminación, ya que no se está ante situaciones iguales reguladas de forma diferente por la ley, que ameriten determinar si el trato desigual está justificado y cumple con criterios objetivos y razonables, pues dichas quejas no demostraron ser empresa productiva del Estado.

### **B. Análisis de constitucionalidad de los artículos 9, penúltimo párrafo y 128 de la Ley Federal del Trabajo.**

59. Al estar íntimamente relacionados, esta Sala se ocupará de analizar de manera conjunta los argumentos relativos a la inconstitucionalidad de los artículos 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 128 de la Ley Federal del Trabajo, que se hicieron valer tanto en el escrito inicial de

---

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"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.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

"VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

demanda como en el cuarto agravio del recurso de revisión, en los que sustancialmente hace valer que:

- Que el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en los artículos 16, 31, fracción IV y 123, apartado A, fracción IX, de la Constitución Federal, al obligar a los patrones a calcular la participación de los trabajadores en las utilidades sobre una base distinta de aquella con la cual se determina el resultado fiscal.

- Que el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, viola el derecho a la propiedad privada, previsto en los artículos 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 21 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, al obligar a los patrones a repartir utilidades a sus trabajadores sobre una base distinta de aquella con la cual se determina el impuesto sobre la renta.

- Que el a quo perdió de vista que el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, viola lo previsto en los artículos 16, 31, fracción IV, 123, apartado A, fracción IX, constitucionales.

- Que el a quo realizó una indebida apreciación y dejó de observar los argumentos hechos valer por las quejas, pues con base en los artículos 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal y 9, primer párrafo, fracciones I y II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para determinar la utilidad fiscal para efectos del impuesto sobre la renta y del reparto de utilidades de las empresas a los trabajadores, se debe disminuir la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio.

- Que la conclusión alcanzada por el a quo es ilegal, porque se basó en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales eran aplicables cuando las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta dos mil cuatro establecían que la utilidad fiscal era el resultado de disminuir de los ingresos, las deducciones autorizadas, porque el pago de las utilidades no era deducible.

- Que el a quo perdió de vista que fue declarado inconstitucional el artículo 32, fracción XXV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta dos mil cuatro, que preveía la no deducción del pago de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

- Que contrario a lo señalado por el a quo, de la exposición de motivos del artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no sólo se atiende a que las empresas no omitan o disminuyan el pago del reparto de utilidades, sino también a reflejar la verdadera capacidad de los contribuyentes para determinar tales utilidades.

- Que al considerar lo contrario se avalaría que los contribuyentes no reconozcan el pago de la participación de las utilidades de las empresas, efectuada en el ejercicio, lo cual afectaría la capacidad de los patrones, pues los trabajadores obtendrían un beneficio indebido.

60. El texto del artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, tiene el contenido siguiente:

**"Artículo 128.** No se harán compensaciones de los años de pérdida con los de ganancia."

61. En relación con tal disposición, esta Primera Sala se ha ocupado del tema de no compensar años de pérdida de la empresa con años de ganancias o utilidades, al resolver el amparo en revisión 1127/2006,<sup>23</sup> en el cual expresó las consideraciones siguientes:

"Como puede observarse de lo anterior, si bien es cierto que la Ley del Impuesto sobre la Renta sirve como referencia a la Ley Federal del Trabajo, para determinar la utilidad gravable para efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, no debe perderse de vista que las legislaciones en mención, regulan relaciones jurídicas diversas, pues mientras la primera regula la relación que se presenta entre contribuyentes y el Estado, la Ley Federal del Trabajo, en específico el título tercero, capítulo VIII, regula la relación existente entre el patrón y sus trabajadores, respecto de la participación de las utilidades de la empresa que a éstos les corresponde.

"Lo anterior se corrobora de la lectura de los artículos que integran el citado capítulo VIII, en el que, entre otras cuestiones, se establece la obligación de las empresas de participar de sus utilidades a sus trabajadores; cómo y cuándo se hará el reparto de las mismas; las funciones de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y las facultades que la propia ley le otorga para fijar y revisar el porcentaje que

---

<sup>23</sup> Amparo en revisión fallado el cuatro de agosto de dos mil seis, por unanimidad de cuatro votos, estando ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández (ponente).

deberán observar las empresas para determinar el reparto correspondiente; el derecho de los trabajadores para formular objeciones respecto de las declaraciones que presente el patrón ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Así pues, el articulado del capítulo recién reseñado, contienen disposiciones que protegen y aseguran el derecho de los trabajadores, a recibir el reparto de utilidades por parte de las empresas, y en ese contexto debe entenderse el artículo 128, que aquí se impugna.

"En efecto, el artículo combatido dispone que no se harán compensaciones de los años de pérdida con los de ganancia, lo que debe comprenderse como una prohibición, tendiente a asegurar que los trabajadores reciban el porcentaje de las utilidades que por ley les corresponde, y evitar que, alegando pérdidas de años anteriores, los patrones puedan dejar de distribuir las utilidades, para compensar esas pérdidas.

"Consecuentemente en ningún caso, las empresas podrán compensar los años de pérdida con los años de ganancia, porque de hacerlo, transgredirían el derecho de los trabajadores de recibir el porcentaje de las utilidades que por ley les corresponde, de conformidad con el artículo 117 de la Ley Federal del Trabajo.

"En las relatadas condiciones, la prohibición de la que se queja la sociedad recurrente, de manera alguna puede vincularse con las compensaciones que se regulan en las legislaciones en materia fiscal y menos con el derecho de los contribuyentes a disminuir de la utilidad fiscal, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores, a que se refiere el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, como lo pretende la sociedad recurrente.

"Lo anterior es así, porque la compensación tributaria, constituye una forma de extinción de una obligación también de carácter tributario, cuando el contribuyente reúne la calidad de acreedor y deudor del fisco federal y compensa sus deudas con sus saldos a favor; mientras que el derecho de los contribuyentes a disminuir de la utilidad fiscal, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores, a que se refiere el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es un procedimiento establecido en la ley de la materia, con el objeto de que en la determinación del gravamen, le sea reconocidos al contribuyente, las pérdidas de ejercicios de años anteriores.

"Por lo hasta aquí expuesto, debe decirse que no le asiste la razón a la sociedad quejosa, cuando afirma que el artículo 128 de la Ley Federal del tra-

bajo, es violatorio de lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción IX, constitucional, al pretender establecer una base diversa a la prevista por el citado precepto constitucional, para la determinación de la base del reparto de utilidades, en atención a que pretende obligar que los patrones no tomen en cuenta las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores, pendientes de amortizar, por lo que resulta infundado el segundo concepto de violación que la sociedad quejosa hizo valer en su demanda de garantías."

62. De esta forma, la actual integración de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe el criterio que ha quedado transcrito, no perdiendo de vista que a partir del primero de enero de dos mil catorce es la Ley del Impuesto sobre la Renta en su artículo 9, penúltimo párrafo, el precepto que dispone:

**"Artículo 9.** Las personas morales deberán calcular el impuesto sobre la renta, aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa del 30%.

"El resultado fiscal del ejercicio se determinará como sigue:

"I. Se obtendrá la utilidad fiscal disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas por este título y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"II. A la utilidad fiscal del ejercicio se le disminuirán, en su caso, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores.

"El impuesto del ejercicio se pagará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la que termine el ejercicio fiscal.

"Para determinar la renta gravable a que se refiere el inciso e) de la fracción IX del artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se disminuirá la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio ni las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores.

"Para la determinación de la renta gravable en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, los contribuyentes deberán disminuir de los ingresos acumulables las cantidades que no hubiesen sido deducibles en los términos de la fracción XXX del artículo 28 de esta ley."

63. Con el propósito de ilustrar la materia regulada y estar en posibilidad de emitir pronunciamiento en relación con los agravios expuestos por las quejas, esta Primera Sala considera necesario identificar el tratamiento que el legislador federal estableció en los artículos 10, 16 y 17, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente al treinta y uno de diciembre de dos mil trece, en relación con la regulación de la participación de utilidades de las empresas.

• **Tratamiento de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece.**

64. Las disposiciones que establecían los procedimientos de determinación de la utilidad fiscal y de la renta gravable, eran los artículos 10, 16 y 17 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, mismas que eran del contenido siguiente:

**"Artículo 10.** Las personas morales deberán calcular el impuesto sobre la renta, aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa del 28%.

"El resultado fiscal del ejercicio se determinará como sigue:

"I. Se obtendrá la utilidad fiscal disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas por este título. Al resultado obtenido se le disminuirá, en su caso, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"II. A la utilidad fiscal del ejercicio se le disminuirán, en su caso, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores.

"El impuesto del ejercicio se pagará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la que termine el ejercicio fiscal.

"Las personas morales que realicen exclusivamente actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, podrán aplicar lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 81 de esta ley."

**"Artículo 16.** Para los efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la renta gravable a que se refiere el inciso e)

de la fracción IX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 120 de la Ley Federal del Trabajo, se determinará conforme a lo siguiente:

**"I.** A los ingresos acumulables del ejercicio en los términos de esta ley, excluido el ajuste anual por inflación acumulable a que se refiere el artículo 46 de la misma ley, se les sumarán los siguientes conceptos correspondientes al mismo ejercicio:

**"a)** Los ingresos por concepto de dividendos o utilidades en acciones, o los que se reinviertan dentro de los 30 días siguientes a su distribución en la suscripción o pago de aumento de capital de la sociedad que los distribuyó.

**"b)** Tratándose de deudas o de créditos, en moneda extranjera, acumularán la utilidad que en su caso resulte de la fluctuación de dichas monedas, en el ejercicio en el que las deudas o los créditos sean exigibles conforme al plazo pactado originalmente, en los casos en que las deudas o créditos en moneda extranjera se paguen o se cobren con posterioridad a la fecha de su exigibilidad, las utilidades que se originen en ese lapso por la fluctuación de dichas monedas, serán acumulables en el ejercicio en que se efectúen el pago de la deuda o el cobro del crédito.

**"c)** La diferencia entre el monto de la enajenación de bienes de activo fijo y la ganancia acumulable por la enajenación de dichos bienes.

"Para los efectos de esta fracción, no se considerará como interés la utilidad cambiaria.

**"II.** Al resultado que se obtenga conforme a la fracción anterior se le restarán los siguientes conceptos correspondientes al mismo ejercicio:

**"a)** El monto de las deducciones autorizadas por esta ley, excepto las correspondientes a las inversiones y el ajuste anual por inflación deducible en los términos del artículo 46 de esta ley.

**"b)** La cantidad que resulte de aplicar al monto original de las inversiones, los por cientos que para cada bien de que se trata determine el contribuyente, los que no podrán ser mayores a los señalados en los artículos 39, 40 o 41 de esta ley. En el caso de enajenación de los bienes de activo fijo o cuando éstos dejen de ser útiles para obtener ingresos, se deducirá en el ejercicio en que esto ocurra, la parte del monto original aún no deducida conforme a este inciso.

"c) El valor nominal de los dividendos o utilidades que se reembolsen, siempre que los hubiera recibido el contribuyente en ejercicios anteriores mediante la entrega de acciones de la misma sociedad que los distribuyó o que los hubiera reinvertido dentro de los 30 días siguientes a su distribución, en la suscripción o pago de aumento de capital en dicha sociedad.

"d) Tratándose de deudas o de créditos, en moneda extranjera, deducirán las pérdidas que en su caso resulten de la fluctuación de dichas monedas en el ejercicio en que sean exigibles las citadas deudas o créditos, o por partes iguales, en cuatro ejercicios a partir de aquel en que se sufrió la pérdida.

"La pérdida no podrá deducirse en los términos del párrafo anterior en el ejercicio en que se sufra, cuando resulte con motivo del cumplimiento anticipado de deudas concertadas originalmente a determinado plazo, o cuando por cualquier medio se reduzca éste o se aumente el monto de los pagos parciales. En este caso, la pérdida se deducirá tomando en cuenta las fechas en las que debió cumplirse la deuda en los plazos y montos originalmente convenidos.

"En los casos en que las deudas o los créditos, en moneda extranjera, se paguen o se cobren con posterioridad a la fecha de su exigibilidad, las pérdidas que se originen en ese lapso por la fluctuación de dichas monedas serán deducibles en el ejercicio en que se efectúe el pago de la deuda o se cobre el crédito.

"Para los efectos de esta fracción, no se considerará como interés la pérdida cambiaria."

## **"Artículo 17.**

"...

"No serán acumulables para los contribuyentes de este título, los ingresos por dividendos o utilidades que perciban de otras personas morales residentes en México. Sin embargo, estos ingresos incrementarán la renta gravable a que se refiere el artículo 16 de esta ley.

"De dichos numerales se desprende que las personas morales se encuentran obligadas a determinar, por una parte, la base gravable para efectos del entero del impuesto sobre la renta, en términos de lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y, por la otra, la renta gravable para

el cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, de conformidad con lo que prevén los artículos 16 y 17, último párrafo, del ordenamiento legal en comento."

65. Así, el legislador contempló en el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta dos mil trece, la manera en que las empresas debían calcular la utilidad fiscal, la cual serviría de base para determinar el impuesto sobre la renta a cargo.

66. Por su parte, los artículos 16 y 17 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta dos mil trece, preveían los elementos y la mecánica que debían utilizar las empresas que tuvieran trabajadores a su cargo para determinar la renta gravable en términos de lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal.

67. Esta medida legislativa –diseñar dos procedimientos autónomos para que las empresas determinaran la utilidad– fue materia de impugnación en sede constitucional, recayendo el pronunciamiento de fondo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### • Pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

68. Aun cuando se trata de la disposición legal que tuvo vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil uno, es importante destacar el pronunciamiento que el Tribunal Pleno sustentó en la jurisprudencia P/J. 48/99,<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Registro digital: 193770, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, junio de 1999, página 6, de rubro y texto: "PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS. EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CONTRARÍA EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN IX, INCISO E), DE LA CONSTITUCIÓN, AL ESTABLECER UNA RENTA GRAVABLE DIVERSA A LA PREVISTA EN ÉSTE.—Establece la norma constitucional que para determinar el monto de las utilidades de cada empresa, se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Esta norma, que rige desde el 21 de noviembre de 1962, en que se publicó la reforma correspondiente, se refiere a la utilidad gravable que en ese año establecía el artículo 26 de la ley citada y que ahora se contiene bajo el concepto de utilidad fiscal en el artículo 10 de la misma. Por tanto, el artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al establecer un procedimiento y conceptos diversos a los contemplados en el artículo 10, a fin de obtener la renta gravable para efectos del cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, y que arroja un resultado diferente al que se obtiene aplicando el procedimiento previsto para la determinación de la utilidad fiscal, viola la norma constitucional, máxime que ello implica obligar al patrón a participar a sus trabajadores de una utilidad diferente a la gravada por el impuesto sobre la renta y, por ende, distinta a su capacidad contributiva reflejada en la renta neta o utilidad obtenida de restar a los ingresos acumulables, las deducciones autorizadas."

en la que declaró inconstitucional el artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil uno, al establecer un procedimiento diverso al que alude la fracción IX, inciso e), del artículo 123, apartado A, de la Constitución General de la República, para determinar el monto de las utilidades, indicando que debía tomarse como base la **renta gravable**, que se encuentra en la citada ley bajo el concepto "utilidad fiscal".

69. Por su parte, al analizar el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, en el amparo en revisión \*\*\*\*\*, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció lo siguiente:

"En ese sentido, el artículo 123 constitucional establece que los trabajadores tendrán derecho a una participación '**en las utilidades de las empresas**' y que para determinar el monto de dichas utilidades deberá tomarse como base la '**renta gravable**' de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"...

"Ahora bien, a fin de darle contenido al concepto de '**renta gravable**' y tomando en cuenta que el propio texto constitucional remite a la ley secundaria, el Tribunal Pleno ha recurrido a lo que en mil novecientos sesenta y dos establecía al respecto la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyo artículo 26 disponía que la base del impuesto era la '**utilidad gravable**' **obtenida de restar al ingreso las deducciones autorizadas por la ley.**"

70. Concluyendo en la inconstitucionalidad de los artículos 16 y 17 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta dos mil trece: "... *toda vez que, la base para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas se identifica, por imperativo constitucional, con la utilidad fiscal a que hace referencia el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sin considerar las pérdidas de ejercicios anteriores, puesto que el artículo 123 constitucional no establece una asimilación indiscriminada entre la base gravable del impuesto sobre la renta y la base para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, sino que contiene una regla consistente en que **las utilidades susceptibles de participación deben calcularse exactamente en la misma forma en que se calculan las utilidades para efectos tributarios, esto es, ingresos acumulables menos deducciones autorizadas.***"

71. En el mismo sentido, el Pleno de este Alto Tribunal en sesión celebrada el día tres de mayo de dos mil cinco, al resolver el amparo en revisión

número 398/2005,<sup>25</sup> bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, precisó que la participación a la que tienen derecho los trabajadores es sobre la utilidad, es decir, sobre el provecho o ganancia obtenido por las empresas. Para ello, realizó un análisis histórico de la disposición recurriendo a lo que

---

<sup>25</sup> "En ese sentido, el artículo 123 constitucional establece que los trabajadores tendrán derecho a una participación 'en las utilidades de las empresas' y que para determinar el monto de dichas utilidades deberá tomarse como base la 'renta gravable' de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"Una interpretación literal de dicho precepto constitucional permite fácilmente advertir que la participación a la que tienen derecho los trabajadores es precisamente sobre las utilidades, es decir, sobre el provecho o ganancia obtenido por las empresas, para cuyo cálculo el constituyente estimó oportuno remitir a la 'renta gravable' prevista en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"Ahora bien, a fin de darle contenido al concepto de 'renta gravable' y tomando en cuenta que el propio texto constitucional remite a la ley secundaria, el Tribunal Pleno ha recurrido a lo que en mil novecientos sesenta y dos establecía al respecto la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyo artículo 26 disponía que la base del impuesto era la 'utilidad gravable' obtenida de restar al ingreso las deducciones autorizadas por la ley.

"Como puede observarse dicho precepto no permitía disminuir las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores para efectos de la determinación de la base del impuesto, lo que lleva a concluir que, originalmente, el constituyente no previó que las pérdidas de ejercicios anteriores debieran impactar negativamente al monto de las utilidades participables, puesto que la ley a la que remitía, únicamente contemplaba a las utilidades para el cálculo de la base y no a las pérdidas.

"Lo anterior quedó específicamente consignado en el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos setenta, el cual establece que, para efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, no se harán compensaciones de los años de pérdida con los de ganancia. De igual modo, las resoluciones de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas han sido consistentes en señalar que la utilidad perteneciente a los trabajadores debe tomarse de las ganancias o beneficios de las empresas, sin importar las pérdidas registradas en ejercicios anteriores.

"En este sentido, el hecho de que con posterioridad a mil novecientos sesenta y dos se haya incluido dentro de la base del impuesto sobre la renta, el derecho de las personas morales contribuyentes a amortizar las pérdidas de ejercicios anteriores, no debe impactar, la base para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, pues el artículo 123 constitucional remite a la Ley del Impuesto sobre la Renta determinar el monto de las utilidades de las empresas, pero no establece que dicho monto deba necesariamente identificarse con la base imponible del impuesto sobre la renta; por tanto, si la disminución de las pérdidas de ejercicios anteriores es un concepto que afecta a la base del tributo, pero no así a la determinación, para efectos fiscales, de las utilidades percibidas por una empresa durante un determinado ejercicio, debe concluirse que tales pérdidas tampoco deben ser tomadas en cuenta para efectos de la participación de los trabajadores en tales utilidades.

"Lo anterior no entraña contradicción alguna con el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en el sentido de que la 'renta gravable' a que se refiere el artículo 123 constitucional es aquella que sirve para determinar el impuesto, ya que la utilidad fiscal es el elemento primordial para la determinación del impuesto, al cual se le disminuyen, en su caso, las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores, no porque estas pérdidas impacten en la utilidad de la empresa para efectos tributarios, sino como un derecho del que gozan las personas morales contribuyentes.

"En efecto, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, la forma de determinar las utilidades de una empresa consiste en sumar los ingresos acumulables y restar las deducciones autorizadas y ese es el procedimiento al que remite el artículo 123 constitucional, sin necesidad de

en mil novecientos sesenta y dos establecía al respecto la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyo artículo 26, disponía que la base del impuesto era la 'utilidad gravable' obtenida de restar al ingreso las deducciones autorizadas por la ley; siendo que si dicho precepto no permitía disminuir las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores para efectos de la determinación de la base del impuesto, ello llevó a concluir a este Tribunal Constitucional que originalmente el constituyente no previó que las pérdidas de ejercicios anteriores debieran impactar negativamente el monto de las utilidades participables.

72. Este criterio fue reiterado en los siguientes asuntos:

- Amparo en revisión \*\*\*\*\*. Quejosa: \*\*\*\*\*. Sesión del tres de mayo de dos mil cinco. Ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Mayoría de ocho votos.
- Amparo en revisión \*\*\*\*\*. Quejosa: \*\*\*\*\*. Sesión del tres de mayo de dos mil cinco. Ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Mayoría de ocho votos.
- Amparo en revisión \*\*\*\*\*. Quejosa: \*\*\*\*\*. Sesión del tres de mayo de dos mil cinco. Ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza. Mayoría de ocho votos.
- Amparo en revisión \*\*\*\*\*. Quejoso: \*\*\*\*\*. Sesión del tres de mayo de dos mil cinco. Ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Maya-goitia. Mayoría de ocho votos.

---

incluir elementos de la base gravable ajenos a la utilidad, como son las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores, puesto que el mandato contenido en la Constitución es en el sentido de que los trabajadores deben participar de las utilidades de las empresas y no de sus pérdidas.

"En conclusión, los agravios en estudio son infundados y, por ende, es correcta la determinación del Juez de Distrito en el fallo recurrido, respecto de la determinación de los efectos y alcances de la concesión del amparo por lo que hace a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 16 y 17, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta que se reclaman, toda vez que, la base para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas se identifica, por imperativo constitucional, con la utilidad fiscal a que hace referencia el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sin considerar las pérdidas de ejercicios anteriores, puesto que el artículo 123 constitucional no establece una asimilación indiscriminada entre la base gravable del impuesto sobre la renta y la base para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, sino que contiene una regla consistente en que las utilidades susceptibles de participación deben calcularse exactamente en la misma forma en que se calculan las utilidades para efectos tributarios, esto es, ingresos acumulables menos deducciones autorizadas."

73. De todo lo anterior, destaca que la doctrina jurisprudencial sustentada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que el concepto "renta gravable" previsto por el Poder Constituyente en el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal, se ve replicado por el legislador federal en el concepto "utilidad fiscal" previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta,<sup>26</sup> tomando en cuenta que este último es el resultado de restar a los ingresos acumulables las deducciones autorizadas del ejercicio.

**• Tratamiento de la participación de utilidades a partir del primero de enero de dos mil catorce.**

74. Del contenido del artículo 123, apartado A), fracción IX, inciso e), de la Constitución General de la República, se desprende que los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas; y que para determinar el monto de la utilidad de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

75. El artículo 9, fracción I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce, establece el procedimiento para que los contribuyentes del impuesto determinen la utilidad fiscal, precisando para ello que: "I. Se obtendrá la utilidad fiscal disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas por este título y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

76. Por su parte, el penúltimo párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, dispone que "[P]ara determinar la base gravable a que se refiere el inciso e) de la fracción IX del artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se disminuirá la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio ni las pérdidas pendientes de aplicar de ejercicios anteriores".

77. Finalmente, el último párrafo de dicho ordenamiento legal, refiere: "Para la determinación de la renta gravable en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, los contribuyentes deberán

<sup>26</sup> De 1962 a 1980 artículos 26, de 2002 a 2013, artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

disminuir de los ingresos acumulables las cantidades que no hubiesen sido deducibles en los términos de la fracción XXX del artículo 28 de esta ley."

78. Lo anterior implica que los elementos que deberán tomarse en consideración por las sociedades para determinar la renta gravable, son los siguientes:

- Realizar la suma de los ingresos acumulables del ejercicio.
- Restar de los ingresos las deducciones autorizadas por la Ley del Impuesto sobre la Renta, y
- Adicionalmente restar las cantidades no deducibles, en los términos de la fracción XXX del artículo 28 de la ley.

79. La información anterior resulta útil para que esta Sala aborde el estudio del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y a partir de ello determine si existen dos bases gravables distintas, obligándose a las empresas a participar a los trabajadores de una utilidad diferente a la gravada por el impuesto sobre la renta.

80. Al respecto, se advierte que la norma reclamada concentra el procedimiento para que los particulares determinen el resultado fiscal del ejercicio –que servirá de base para el pago del impuesto sobre la renta– y determinen la renta gravable –sobre la cual se aplicará el porcentaje del diez por ciento para el pago de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas–.

81. A diferencia de las legislaciones abrogadas, el procedimiento contenido en el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, prevé para los particulares una metodología única en la cual interactúan los mismos elementos –ingresos acumulables y deducciones autorizadas del ejercicio–. Si bien se obtiene el mismo resultado y sobre el mismo se debiera pagar participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas e impuesto sobre la renta a cargo, el legislador ha diseñado diferentes elementos sustractivos a fin de atemperar la carga tributaria de éste último, en la mayoría de las ocasiones por razones de política fiscal.

82. En el caso de la renta gravable, esta Sala advierte que el legislador federal tomó en consideración los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el procedimiento previsto en el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre la Renta e hizo congruente su determi-

nación con los elementos que establecía el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, esto es, la confronta entre los ingresos acumulables del ejercicio y las deducciones autorizadas.

83. No se soslaya que la única diferencia consiste en que la legislación vigente determina que se adicionan las partidas no deducibles previstas en el artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al resto de las erogaciones; sin embargo, tal situación no vuelve a la mecánica de determinación de la renta gravable distinta de aquella que se establecía en la legislación anterior.

84. Ello es así, pues la adición de las partidas no deducibles –fracción XXX del artículo 28 de la ley citada– al resto de las erogaciones efectuadas por la empresa durante el ejercicio, permite que las empresas disminuyan de los ingresos acumulables de manera integral las cantidades que paguen a sus trabajadores y les representen ingresos exentos –cuestión que no ocurre con la determinación del impuesto a cargo, en cuyo caso estas cantidades son no deducibles–.

85. Con estas salvedades, no se advierte por esta Sala la existencia de procedimientos distintos como los que existían hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece y cuya inconstitucionalidad decretó esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

86. Delimitado el contenido del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, esta Sala determinará si prevé una dualidad de procedimiento para la determinación de la base gravable.

87. Para ello, se pone de manifiesto que el procedimiento para determinar la renta gravable no cambió sustancialmente al que establecía la Ley del Impuesto sobre la Renta hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece para determinar la utilidad fiscal, en tanto que ambas legislaciones –la abrogada y la vigente– establecen como parámetro la confronta entre los ingresos acumulables del ejercicio y las deducciones autorizadas –quizá con la única diferencia que la legislación vigente determina que se adicionan las partidas no deducibles, previstas en el artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al resto de las erogaciones–.

88. Para ilustrar lo anterior, se hace necesario efectuar el siguiente cuadro comparativo:

Renta gravable hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece.	Renta gravable a partir del primero de enero de dos mil catorce.
Ingresos acumulables 1000	Ingresos acumulables 1000
Menos	Menos
<u>Deducciones autorizadas 550</u>	<u>Deducciones autorizadas<sup>27</sup> 550</u>
Igual	Igual
<b>Utilidad fiscal 450*</b>	<b>Renta gravable 450*</b>
Menos	menos
<u>PTU pagada en el ejercicio 50**</u>	<u>PTU pagada en el ejercicio** 50</u>
Menos	Igual
<u>Pérdidas de años anteriores 100</u>	<u>Utilidad fiscal 400</u>
Igual	Menos
Resultado fiscal 300	<u>Pérdidas de años anteriores 100</u>
Por	igual
<u>Tasa 30%</u>	<u>resultado fiscal 300</u>
Igual	por
Impuesto a cargo 90	<u>Tasa 30%</u>
	Igual
	Impuesto a cargo 90

<sup>27</sup> En el rubro de deducciones se incluyen los gastos estrictamente indispensables, así como las cantidades establecidas en el artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando establece: "**Artículo 28.** Para los efectos de este título, no serán deducibles: ... **XXX.** Los pagos que a su vez sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos. El factor a que se refiere este párrafo será del 0.47 cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus trabajadores que a su vez sean ingresos exentos para dichos trabajadores, en el ejercicio de que se trate, no disminuyan respecto de las otorgadas en el ejercicio inmediato anterior."

<p>*renta gravable.  **Este concepto tenía relevancia en la determinación del impuesto a cargo, sin embargo no representaba un elemento que incidiera en la determinación de la base gravable.</p>	<p>*renta gravable.  **Este concepto forma parte de la utilidad fiscal para calcular el impuesto a cargo, quedando excluido por voluntad legislativa de integrar la renta gravable.</p>
--	---

89. Por ende, esta Primera Sala concluye que no asiste razón a las quejas, cuando sostiene que el precepto reclamado contiene procedimientos distintos para que las empresas determinen el monto de la utilidad fiscal y de la renta gravable, de ahí que resulte infundado su argumento.

90. Lo anterior no implica que deba confundirse el concepto de renta gravable con el de utilidad fiscal, pues el primer elemento representa la renta o ganancia real que dio origen al reparto de utilidades para los trabajadores de la empresa; en cambio la utilidad fiscal es un concepto que el particular debe determinar para cumplir con la obligación sustantiva de pago del impuesto sobre la renta en los términos que establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, de ahí que no resulte viable homologar ni confundir ambas figuras.

91. En efecto, pues en la presente ocasión, las quejas plantea como motivo de agravio que la renta gravable de una empresa es un resultado fiscal que no puede ser distinto dependiendo del concepto que se vaya a calcular. Además, precisa que al preverse en el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta dos mecánicas distintas, una para calcular el impuesto sobre la renta y la otra para determinar la base para el reparto de utilidades a los trabajadores conculca las garantías que consagra la Constitución Federal.

92. Para dar respuesta al planteamiento anterior, cobra especial relevancia el concepto "*renta gravable*", pues a partir de su determinación, las empresas conocerán la base a la que deberán aplicar el porcentaje del 10% y con ello obtener el monto de utilidades susceptible de ser repartida a sus trabajadores.

93. Como se anticipó, no es la primera vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe pronunciarse sobre el contenido de la "renta gravable", que el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal establece como base para el cálculo del reparto de utilidades a los trabajadores.

94. Esta Sala retomará, en lo pertinente y aplicable, algunos conceptos esenciales derivados de los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, resueltos por el Tribunal Pleno y por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente.

- La base gravable es el concepto final del procedimiento previsto en el artículo 10, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que se utiliza para calcular el impuesto sobre la renta de las personas morales, aplicando la tasa correspondiente; por ello, puede afirmarse que resultado fiscal es igual a base gravable.

- En materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la utilidad fiscal es la **base** para calcular el monto de dicha participación. En este caso no se habla de "base gravable", porque la naturaleza jurídica de la participación de los trabajadores en las utilidades es distinta a la de los impuestos.

- Que el concepto utilidad fiscal es lo mismo que el de renta gravable, siempre que se trate de calcular la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, y en este mismo contexto utilidad fiscal equivale a la renta neta del contribuyente.

95. Estos mandatos –dijo el Tribunal Pleno– deben interpretarse junto con lo establecido en el artículo 123, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal; así, se obtiene que para efectos de determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas se debe considerar como renta gravable la utilidad fiscal; sin soslayar que para efectos de determinación del impuesto sobre la renta la base gravable es el equivalente al resultado fiscal.

En este caso no se habla de base gravable, porque la naturaleza jurídica de la participación de los trabajadores en las utilidades es distinta a la de los impuestos.

En este sentido, debe afirmarse que, el concepto utilidad fiscal es lo mismo que el de renta gravable, siempre que se trate de calcular la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, y en este mismo contexto utilidad fiscal equivale a la renta neta del contribuyente.

96. Por lo anterior, esta Primera Sala reitera que la medida legislativa analizada al prever que la base gravable sea el resultado de comparar ingresos acumulables con las deducciones autorizadas, es congruente con el tratamiento que hasta dos mil trece imperó en la legislación fiscal y que fue avalado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

97. Ello es así, pues la exigencia de determinar utilidad fiscal, renta gravable o el resultado fiscal atiende a la diversidad de obligaciones que tiene a cargo la persona moral.

98. No debe perderse de vista que las empresas que causen impuesto sobre la renta tienen que cumplir con dos tipos de obligaciones concretas:

1) contribuir al gasto público aplicando la tasa de impuesto establecida en el de las ganancias o utilidades generadas en el ejercicio.

99. La primera obligación se encuentra inmersa en el ámbito de la relación jurídico-tributaria que se da entre la Hacienda Pública y los gobernados. Esta relación se rige por los denominados principios de justicia fiscal contemplados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

100. En cambio, la obligación patronal de participar a los trabajadores el diez por ciento de las utilidades generadas constituye la materialización del derecho social reconocido por el Poder Constituyente en favor de los trabajadores y que se encuentra consagrado en el artículo 123, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal.

101. Para ello, el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, precisa que la renta gravable aplicable al reparto de utilidades a que tienen derecho los trabajadores será el equivalente a la utilidad fiscal que determinen los patrones en el ejercicio, con excepción de la propia participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio, así como las pérdidas fiscales generadas en ejercicios anteriores y que se encuentren pendientes de disminuir.

102. En el caso, no resulta viable analizar la disposición reclamada por violación al principio de proporcionalidad tributaria, pues esta garantía impera en el ámbito de la relación tributaria que existe entre la Hacienda Pública y los particulares.<sup>28</sup>

103. Ello es así, pues el penúltimo párrafo del artículo reclamado no forma parte de la determinación sustantiva de pago de impuesto, pues únicamente coadyuva a materializar el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa, su función es delimitar los elementos que deberán

---

<sup>28</sup> Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 375/2010, sustentó, lo siguiente: "El ámbito de aplicación de los derechos que alberga el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, tiene una aplicación estricta en la actividad estatal, porque no cualquier aspecto financiero tiene que observarlos, sino sólo aquellos que tengan una naturaleza tributaria, es decir, que deriven en sí mismos del poder impositivo del Estado vinculado directamente con todos los aspectos de las contribuciones, por tal motivo este Tribunal Pleno ha establecido que la eficacia tutelar de los mencionados principios rige por antonomasia en la obligación sustantiva de pago de las contribuciones, pero también pueden tener operatividad en obligaciones adjetivas, accesorias y en deberes formales, siempre y cuando tengan origen y consecuencias tributarios, ya que si se trata de una actuación financiera estatal que sólo incide en esa materia tributaria, pero no emana inmediatamente de ella, resulta patente que no puede exigirse el cumplimiento de tales derechos, sin desdoro de que quede sujeta a otras garantías y postulados que la Constitución Federal previene."

emplear las empresas para determinar el monto que servirá de base para la determinación de la cantidad que debe repartir a los trabajadores.

104. Por tanto, atendiendo a la naturaleza del ámbito general en el que se desenvuelven las relaciones obrero-patronales –incluso la relativa al reparto de utilidades– esta Sala concluye que no le resultan aplicables los estándares del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

105. En cambio, esta Sala considera viable analizar si la medida legislativa resulta razonable.

106. Para ello, se impone formular la siguiente interrogante: ¿Existe una razón objetiva y constitucionalmente válida que justifique que para el reparto de las utilidades de la empresa no se disminuyan de la utilidad fiscal del ejercicio las pérdidas fiscales de años anteriores y la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio?

• **Participación en las utilidades de la empresa.**

107. La participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, constituye una disminución excepcional que el legislador federal ha otorgado a las empresas que tienen trabajadores a su cargo. Este concepto da la posibilidad de deducir –para efectos del pago del impuesto sobre la renta– las cantidades que se entregan a los trabajadores por concepto de participación de utilidades, pues se insiste, la regla general es que no sea deducible el pago.

108. La deducibilidad del pago tratándose de participación de utilidades se traduce en un impuesto negativo o un no pago del impuesto sobre la renta que pudieran tener a su cargo los patrones al entregar a sus trabajadores las utilidades en el porcentaje fijado por la Constitución Federal y las leyes federales que la reglamentan.

109. Consecuentemente, esta Sala estima adecuado que el legislador federal haya excluido de la determinación de la renta gravable aquellas cantidades que previamente se distribuyeron a los trabajadores por concepto de utilidades; aceptar la interpretación realizada por las quejas implicaría que el importe de utilidades que corresponde a los trabajadores en el ejercicio se vea impactado de manera negativa con las utilidades que se les pagaron en el ejercicio anterior, escenario que no contempló el Constituyente Permanente en el artículo 123 constitucional.

110. Esto es, el único fin del artículo 123 constitucional y de la legislación federal que lo reglamenta es consolidar el derecho social de los trabajadores a recibir un porcentaje de las ganancias reales que generó la unidad económica en el ejercicio, ante ello, el legislador ordinario estableció las medi-

das necesarias en la Ley del Impuesto sobre la Renta que coadyuven a la eficacia de tal derecho, sin que sea viable priorizar ni anteponer el sacrificio patrimonial que alegan las empresas al derecho social de los trabajadores.

111. En este estado de cosas, la merma que alegan las sociedades quejosas ocurre en su patrimonio o propiedad privada, no puede anteponerse al derecho social de los trabajadores, en virtud que la cantidad resultante de comparar ingresos del ejercicio con las erogaciones efectuadas durante el mismo no se puede diluir con la incorporación de la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas durante el ejercicio.

112. Finalmente, esta Sala advierte que la medida legislativa es congruente con el derecho de los trabajadores a participar de las ganancias reales obtenidas por las empresas, pues de la utilidad neta que se determine al final del ejercicio deberá distribuírseles un diez por ciento, sin que sea viable disminuir lo que en el ejercicio anterior se les pagó por tal concepto, de permitirse tal escenario serían los trabajadores quienes estarían absorbiendo la carga económica del beneficio consagrado a su favor por el Poder Constituyente.

#### • Pérdidas de años anteriores.

113. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el objeto del impuesto sobre la renta lo constituyen los ingresos y que la producción de éstos, operación tras operación, es lo que determina la generación de dicho gravamen.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 52/96, del Tribunal Pleno; Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, octubre de 1996, página 101; de rubro y texto: "RENTA. SOCIEDADES MERCANTILES. OBJETO Y MOMENTO EN QUE SE GENERA EL IMPUESTO.—De conformidad con el artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el objeto de este impuesto está constituido por los ingresos y no por las utilidades que tengan los sujetos pasivos del mismo. La obligación tributaria a cargo de éstos nace en el momento mismo en que se obtienen los ingresos, bien sea en efectivo, en bienes, en servicios o en crédito, como lo establece el artículo 15 del mismo ordenamiento, y no hasta que al término del ejercicio fiscal se determina que hubo utilidades. No es óbice para esta conclusión el hecho de que sean las utilidades las que constituyen la base a la que habrá de aplicarse la tarifa de acuerdo con la cual se determinará el impuesto, así como tampoco la circunstancia de que aun cuando haya ingresos, si no hay utilidades, no se cubrirá impuesto alguno, pues en este caso debe entenderse que esos ingresos que, sujetos a las deducciones establecidas por la ley, no produjeron utilidades, están desgravados, y lo que es más, que esa pérdida fiscal sufrida en un ejercicio fiscal, será motivo de compensación en ejercicio posterior. No es cierto pues, que el impuesto sobre la renta se causa anualmente, ya que, como se dijo, éste se va causando operación tras operación en la medida en que se vayan obteniendo los ingresos; por ende, no es cierto tampoco, que al realizar pagos provisionales a cuenta del impuesto, se esté enterando un tributo no causado y que ni siquiera se sabe si se va a causar. El impuesto se ha generado, se va causando operación tras operación, ingreso tras ingreso, y el hecho de que, de conformidad con el artículo 10 de la ley en comento, sea hasta el fin del ejercicio fiscal cuando se haga el cómputo de los ingresos acumulables, y se resten a éstos

114. Del mismo modo, este Alto Tribunal ha definido que la determinación del tributo en cuestión se justifica si la imposición se efectúa sobre el impacto patrimonial positivo apreciable en el gobernado, el cual podría evidenciarse al considerar no sólo el ingreso bruto generado aisladamente, sino la utilidad obtenida mediante la consideración conjunta del ingreso y de las cantidades erogadas como costo de generación del ingreso.

115. De esta forma, se ha sostenido que, si bien el objeto del impuesto lo constituyen los ingresos percibidos, dicho gravamen –para que sea proporcional como lo mandata el artículo 31, fracción IV, constitucional– debe ser determinado por el particular tomando como base la utilidad fiscal, reconociéndose así el costo de la producción del ingreso.

116. Adicionalmente, el Estado ha complementado la mecánica de determinación del tributo en cuestión a través de diversas figuras de resta que si bien no tienen vínculo directo con los ingresos generados en el ejercicio, atienden a cuestiones de política fiscal cuya finalidad no es otra que disminuir el monto de la utilidad generada y con ello, hacer menos gravoso el impuesto a pagar.

117. En este sentido, es evidente que en el desarrollo del procedimiento que da lugar a la determinación de la cantidad líquida a cargo del contribuyente por concepto de impuesto sobre la renta, concurren diversas figuras sustractivas –deducciones, créditos, amortizaciones, los supuestos de exención o no sujeción, coeficientes de decremento, entre otros–, junto a figuras aditivas –acumulación de ingresos, elementos que amplían el radio de acción del propio impuesto, como ocurre en el caso de los presupuestos asimilados o equiparados, coeficientes de incremento, entre otros–, y derivado de la interacción de todos ellos se conocerá el monto de la obligación líquida a enterar.

118. Lo anterior, permite advertir que aun cuando los conceptos otorgados por la legislación sustantiva no forman parte de los gastos operativos del ejercicio en curso ni corresponden a erogaciones efectuadas por los causantes, la política pública implementada por el Estado ha creado tales conceptos cuya incidencia es exclusiva de la relación tributaria.

119. Sin embargo, en el caso de la relación patrón-trabajador la proporcionalidad de la renta gravable que servirá de base para el reparto de la participación de los trabajadores en las utilidades se ve reflejada en la disminución

---

las deducciones permitidas por la ley, para determinar una utilidad fiscal que va a constituir la base (no el objeto), a la que se habrá de aplicar la tarifa que la misma ley señala, para obtener así el impuesto definitivo a pagar, no implica que dicha utilidad sea el objeto del impuesto y que éste no se hubiese generado con anterioridad."

de las erogaciones que se realizaron durante el ejercicio, tanto de las que sean estrictamente indispensables como aquellas que la fracción XXX, del artículo 28, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece que no serán deducibles, pues a partir de dicha operación se da cabal cumplimiento al derecho laboral pues el porcentaje del 10% se aplica sobre la renta neta generada por la empresa en el ejercicio.

120. Lo anterior, permite advertir que aun cuando los conceptos otorgados por la legislación sustantiva no forman parte de los gastos operativos del ejercicio en curso ni corresponden a erogaciones efectuadas por los causantes, la política pública implementada por el Estado ha creado tales conceptos cuya incidencia es exclusiva de la relación tributaria.

121. Dicha información resulta útil para entender porque para calcular la renta gravable que servirá de base al patrón para determinar la utilidad a sus trabajadores no es viable incluir ni las pérdidas generadas en años anteriores ni la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio.

122. Por ello, es incompatible con la concepción de esta Primera Sala que se sostenga que el concepto "renta gravable" establecido en el artículo 123, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal equivale al "resultado fiscal" previsto en la fracción II del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

123. De igual manera, resulta infundado el planteamiento que formulan las quejas en su primer agravio, en el que sostiene que esta Suprema Corte al emitir la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2005,<sup>30</sup> reconoce que el pago de la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa con-

---

<sup>30</sup> Registro digital: 178401, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, página 5, de rubro y texto: PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XXV, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, QUE PROHÍBE SU DEDUCCIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.—La erogación que realiza el patrón por concepto de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas constituye un deber constitucional y legal vinculado con la prestación de un servicio personal subordinado, en términos del artículo 110 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; en tal virtud, dada la naturaleza del gasto que implica repartir a los trabajadores dichas utilidades, se concluye que el artículo 32, fracción XXV, de la ley citada, al prohibir su deducción transgrede el principio tributario de proporcionalidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que desconoce el impacto negativo producido en el haber patrimonial de la empresa e impide que determine la base gravable del impuesto tomando en cuenta su verdadera capacidad contributiva. Lo anterior da lugar a la protección de la Justicia Federal contra el referido artículo 32, fracción XXV, para el único efecto de permitir al contribuyente la deducción de las cantidades entregadas por participación a los trabajadores en las utilidades de la empresa."

lleva un impacto negativo en la utilidad neta o fiscal, que al no permitir su resta impide que determine la base gravable del impuesto tomando en cuenta su verdadera capacidad contributiva. Por lo que resulta lógico que la norma reclamada sea inconstitucional al no permitir la resta de la participación de los trabajadores en la determinación de la renta gravable.

124. Lo infundado del planteamiento, es consecuencia de la premisa incorrecta de la que parte la sociedad quejosa, para quien el pronunciamiento de inconstitucionalidad referido implicó que se permitiera de manera absoluta la disminución del pago de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas en las distintas obligaciones legales que debe cumplir.

125. Ello no fue así, pues en los criterios invocados, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el artículo 32, fracción XXV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a la letra señalaba:

**"Artículo 32.** Para efectos de este título, no serán deducibles: ...

**"XXV.** Las cantidades que tengan el carácter de participación en la utilidad del contribuyente o estén condicionadas a la obtención de ésta, ya sea que correspondan a trabajadores, a miembros del consejo de administración, a obligacionistas o a otros."

126. El artículo citado prohibía a las empresas considerar como un concepto deducible –para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta– el pago que se efectuaba a los trabajadores por concepto de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

127. Tal prohibición, al contrastarse con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal se declaró inconstitucional, desincorporándose de la esfera jurídica de las empresas tal disposición a fin de que en la determinación del resultado fiscal incorporaran como elemento de resta el pago efectuado a sus trabajadores por concepto de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

128. Sin embargo, ello no implicó que para la determinación de la renta gravable –para efectos del pago de utilidades a los trabajadores– se haya permitido la incorporación de este concepto. Por el contrario, se ha sustentado suficientemente a lo largo del presente fallo que este Tribunal Constitucional ha sido consistente en establecer que para la determinación de la renta gravable prevista en el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal, las empresas únicamente deben restar de los ingresos acumulables el importe de las deducciones autorizadas.

129. En ello radica lo infundado del planteamiento que se analiza, pues la quejosa pretende darle a los criterios invocados un alcance que no tienen, muestra de ello es el razonamiento sustentado por esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*<sup>31</sup>, en el que estableció lo siguiente:

**b.** Por otro lado, debe decirse que tampoco en el caso de los derechos e intereses de los trabajadores, tiene impacto negativo alguno el hecho de que la participación a los trabajadores en las utilidades no sea deducible en términos del artículo 32, fracción XXV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pero que sí sea disminuible en términos del artículo 10 de la misma ley; por el contrario, la distinción entre los conceptos aludidos surgió a fin de que pudiera reconocerse la repercusión que tiene en el patrimonio del patrón el pago de la participación a los trabajadores en las utilidades, sin que por ello llegaran a afectarse los derechos de los trabajadores.

De esta forma, frente a los empleados del patrón, sí resulta relevante el punto en el que incide la disminución de la participación a los trabajadores en las utilidades en torno al reparto de utilidades que les debe ser otorgado anualmente, en razón de que, al no contemplarse dicho concepto como deducible—es decir, trascendente para calcular precisamente la *utilidad*—, evidentemente no se disminuyen las utilidades que generan para la empresa y, en consecuencia, no disminuye la renta gravable, base del reparto.

Ello, puesto que si la participación a los trabajadores en las utilidades se incluyera en la determinación de la utilidad fiscal—como una deducción—dicha reducción traería como consecuencia que el monto al cual se le aplicara el porcentaje relevante para el cálculo del reparto de utilidades fuera menor, en la medida en que se estaría restando un concepto más a los ingresos acumulables, afectando a las utilidades de las empresas y, finalmente, a la renta gravable que debe repartirse a los trabajadores.

130. En relación con lo anterior, debe destacarse que la intención de crear la disminución como una especial figura sustractiva de la base imponible, tuvo como expreso propósito que la utilidad repartible a los trabajadores no se viera afectada al introducirse en la ley una mecánica que permitiera que los patrones reconocieran el impacto de la erogación de la participación de los trabajadores en las utilidades. Dichas consideraciones pueden verse reflejadas

---

<sup>31</sup> Fallado en sesión de nueve de julio de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Sergio A. Valls Hernández.

en la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal que dio origen a la reforma del artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada el primero de diciembre de dos mil cuatro, en la que se mencionó lo siguiente:

"Iniciativa del Ejecutivo, del decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones fiscales, y que establece subsidios para el empleo y para la nivelación del ingreso.

"...

"Disminución de la PTU sobre la utilidad fiscal.

"En concreto, se propone que los contribuyentes del impuesto sobre la renta empresarial puedan disminuir de su utilidad fiscal el monto de la PTU, conforme al artículo 123 constitucional, a efecto de no afectarse la base para la determinación de la citada PTU y con ello el espíritu de dicho derecho laboral, derivado de la inequidad que representaría disminuir de la propia PTU el referido monto. Esta medida, junto con el establecimiento de una tasa del 28%, hará que el país sea más atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros ..."

Por su parte, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, a través del Dictamen fechado el veintisiete de octubre de dos mil cuatro, estableció:

"Comisión de Hacienda y Crédito Público

"...

"Consideraciones de la comisión.

"...

"Disminución de la participación de los trabajadores en las utilidades sobre la utilidad fiscal.

"Con el fin de eliminar la percepción que tienen los inversionistas de que México es un país impositivamente caro, debido a que además de pagar el impuesto sobre la renta, también se debe pagar un 10% adicional por la no deducibilidad de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (participación de los trabajadores en las utilidades), se plantean ciertas modificaciones a los artículos 10, 16 y 130 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de corregirse tal percepción del esquema.

"Esta dictaminadora estima conducente la propuesta contenida en la iniciativa que se dictamina a efecto de que los contribuyentes del impuesto sobre la renta empresarial, puedan disminuir de su utilidad fiscal el monto de la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas a los trabajadores conforme al artículo 123 constitucional, además de establecer en el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre la Renta que la disminución de la participación de los trabajadores en las utilidades que hagan las empresas de su utilidad fiscal no puede afectar la utilidad base de reparto para el ejercicio siguiente, con el fin de que los trabajadores no se vean afectados, pues de no hacerse dicha precisión se estaría disminuyendo la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas de la propia base para determinar el pago de dicha participación de los trabajadores en las utilidades para el ejercicio siguiente.

"Ahora bien, dado que la participación de los trabajadores en las utilidades se podrá disminuir de la utilidad fiscal del ejercicio, y toda vez que diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta hacen referencia expresa al concepto de utilidad fiscal, esta dictaminadora considera necesario aclarar en el artículo 10 de la iniciativa que se dictamina que el concepto de utilidad fiscal a que se refiere la ley, incluye la disminución de la participación de los trabajadores en las utilidades, lo cual permitirá que los cálculos que deban realizar los contribuyentes para efectos de pagos provisionales, la determinación del impuesto en el caso de empresas que consolidan su resultado fiscal, entre otros, consideren la disminución de la participación de los trabajadores en las utilidades, que en su caso, realicen las empresas.

"...

"De la transcripción anterior se desprende que la intención del legislador fiscal, al modificar el texto del artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, fue la de homologarlo a los criterios sustentados por este Alto Tribunal al declarar la inconstitucionalidad del artículo 32, fracción XXV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estableciendo la participación de los trabajadores en las utilidades como concepto disminuible de la utilidad fiscal y no deducible.

"Dicha circunstancia protegió los intereses tanto de los patrones como de los trabajadores, en la medida en que la participación de los trabajadores en las utilidades –como ya se apuntó–, por una parte, fue considerada para efectos de una disminución en el cálculo de la cantidad a la que se aplicaría la tasa, mientras que, por la otra, dicha erogación fue considerada posteriormente a la determinación de la utilidad fiscal, resguardando los intereses de los trabajadores en torno a su derecho al reparto de utilidades.

131. De acuerdo con lo anterior, son infundados los planteamientos propuestos por las sociedades quejasas.

**C. Análisis a las consideraciones de las quejasas relativas a que el Congreso de la Unión no cuenta con facultades para determinar una base distinta para el reparto de utilidades a los trabajadores.**

132. En el tercer agravio, las quejasas recurrentes argumentan que la sentencia recurrida es ilegal ya que el Congreso de la Unión no está facultado para establecer que la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas se determine sobre una base distinta que la renta gravable determinada para efectos del impuesto sobre la renta, de donde es claro que el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta resulta violatorio del derecho fundamental de fundamentación y motivación al haber sido emitido por autoridad sin facultades para ello.

133. Reiteran las recurrentes el planteamiento en el sentido de que el Congreso de la Unión carece de facultades para establecer que dicha participación pueda ser determinada sobre una base diversa a la señalada en el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

134. Los motivos de agravio expresados por las recurrentes resultan infundados, por las razones que se expresan a continuación:

135. En principio, resulta importante destacar que el artículo 123 de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes sobre el trabajo, entre otras, la materia que se debe tutelar es la relativa a la determinación de la renta gravable que servirá de base para el reparto de utilidades en favor de la clase trabajadora.

136. Así, conforme al mandato del Poder Constituyente contenido en la fracción IX, inciso e), apartado A, del artículo 123 constitucional, la renta gravable se deberá determinar en términos de lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta.

137. En congruencia con lo anterior, el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta precisa que la base gravable para el reparto de utilidades a que tienen derecho los trabajadores será el equivalente a la utilidad fiscal que determinen los patrones en el ejercicio, excluyendo de tal determinación la propia participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio así como las pérdidas fiscales generadas en ejercicios anteriores y que se encuentren pendientes de disminuir.

138. A partir de tales consideraciones, resulta infundado el planteamiento de las quejas recurrentes cuando señalan la ausencia de facultades del Congreso de la Unión para establecer la base sobre la que se determinará la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, pues de la normativa aplicable esta Primera Sala, advierte plenas facultades del Congreso de la Unión para establecer las bases que regirán la determinación de la renta gravable para el reparto de utilidades.

139. No se soslaya que en el agravio que se analiza las recurrentes sostengan que la ausencia de facultades del Congreso de la Unión deriva de establecer una base distinta a la señalada en el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuestión que fue resuelta de manera correcta en la sentencia recurrida al haberse sustentado la constitucionalidad del precepto reclamado al contener idéntico procedimiento de determinación de la base gravable lo que no implica violación al artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal.

#### **D. Análisis al artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a partir del principio de audiencia previa.**

140. En el quinto agravio, las recurrentes establecen que la sentencia recurrida es ilegal, en virtud de que el Juzgado de Distrito señaló que no se hizo valer argumento legal alguno en el escrito inicial de demanda, en cuanto a que el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, resulte contrario al principio de audiencia previa.

141. Destaca, que lo que en realidad planteó en el tercer concepto de violación fue que el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo, pretenden obligar a los patrones a efectuar el reparto de utilidades en sus trabajadores sobre una base distinta de aquella que sirve de base para determinar el impuesto sobre la renta, lo que resulta violatorio del derecho humano de propiedad privada contenido en los artículos 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en relación con el artículo 21 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

142. Resulta fundado el agravio en estudio, aunque insuficiente para revocar la sentencia recurrida.

143. En efecto, tal como lo afirman las quejas recurrentes, en su demanda de amparo no expresó argumento alguno que contrastara la constitucionalidad de la norma reclamada con la garantía de audiencia previa, de ahí

que el razonamiento expuesto por el Juez de amparo en relación con la no transgresión a la garantía de audiencia previa sea ilegal al no haberse sustentado en algún concepto de violación.

144. No obstante, el argumento resulta infundado para revocar la sentencia recurrida, pues en realidad las recurrentes insisten en el argumento de que la base gravable establecida en las disposiciones reclamadas no representa auténticamente las ganancias o la utilidad fiscal neta que aquella percibió en el ejercicio fiscal; además de que se le obliga –en su carácter de patrón– a determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa conforma a una utilidad distinta a su capacidad contributiva resulta violatorio del principio de propiedad.

145. Sin embargo, este último planteamiento ha sido desestimado tanto en la sentencia dictada por el Juez de amparo como en el presente fallo, en donde se ha definido que la renta gravable prevista por el penúltimo y último párrafos del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no contraviene el derecho de propiedad privada, ni genera una base ficticia que le irroge perjuicio en la esfera patrimonial de la sociedad.

#### **E. Análisis del artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a partir del principio de confianza legítima.**

146. En el sexto agravio, las recurrentes establecen que es equivocada la conclusión del Juez de Distrito al catalogar el principio de confianza legítima como un principio tributario o constitucional, cuando en realidad dicho principio emana de los artículos 14 y 16 de la Constitución, los cuales establecen la garantía y derecho humano a la seguridad jurídica.

147. El Juez de Distrito determinó que el argumento expuesto por las recurrentes en su demanda de amparo resultaba inoperante, al no tratarse el principio de confianza legítima de una garantía de derecho tributario ni constitucional, por ende, decidió no estudiarlo de fondo.

148. Como lo establecen las recurrentes, el principio de confianza legítima tiene asidero en los artículos 14 y 16 constitucionales, de ahí que la inoperancia determinada por el Juez de Distrito resulte incorrecta.

149. Ahora, las quejas hoy recurrentes refieren que el principio de protección y confianza legítima implica que cuando el Estado imponga una

nueva disposición que afecte cierta actividad, deben establecerse reglas de transición mediante la cual se otorgue plazo o periodo razonable entre la disposición vigente y la nueva situación que se busca imponer a fin de hacer frente a las innovaciones y modificaciones normativas para los gobernados en relación con la nueva base gravable para el reparto de utilidades de los trabajadores en las utilidades de la empresa.

150. A criterio de esta Sala, el agravio que se analiza aunque fundado, resulta insuficiente para revocar la sentencia de amparo.

151. Ello es así, pues si bien la medida legislativa analizada concentra en un solo procedimiento la determinación de la renta gravable [para efectos de reparto de PTU] y para la determinación de la base de impuesto sobre la renta a cargo, ello no implica una innovación legislativa que requiera de un periodo de transición como lo alegan las recurrentes, pues en realidad dicho procedimiento tuvo su origen en los criterios que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó al decretar la inconstitucionalidad de los artículos 14<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> **"Artículo 14.** Para los efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la renta gravable a que se refiere el inciso e) de la fracción IX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 120 de la Ley Federal del Trabajo, se determinará conforme a lo siguiente:

"I. A los ingresos acumulables del ejercicio en los términos de esta ley, excluidos los intereses y la ganancia inflacionaria a que se refiere el artículo 7o.-B de la misma ley, se les sumarán los siguientes conceptos correspondientes al mismo ejercicio:

"a) Los ingresos por concepto de dividendos en acciones, o los que se reinviertan dentro de los 30 días siguientes (sic) a su distribución en la suscripción o pago de aumento de capital de la sociedad que los distribuyó.

"b) Los intereses devengados a favor del contribuyente en el ejercicio, sin deducción alguna. Para los efectos de este inciso, no se considerará como interés la utilidad cambiaria.

"c) Tratándose de deudas o créditos en moneda extranjera, acumularán la utilidad que en su caso resulte de la fluctuación de dichas monedas, en el ejercicio en que las deudas o créditos sean exigibles conforme al plazo pactado originalmente, en los casos en que las deudas o créditos en moneda extranjera se paguen o se cobren con posterioridad a la fecha de su exigibilidad, las utilidades que se originen en ese lapso por la fluctuación de dichas monedas, serán acumulables en el ejercicio en que se efectúen el pago de la deuda o el cobro del crédito.

"d) La diferencia entre el monto de la enajenación de bienes de activo fijo y la ganancia acumulable por la enajenación de dichos bienes.

"II. Al resultado que se obtenga conforme a la fracción anterior se le restarán los siguientes conceptos correspondientes al mismo ejercicio:

"a) El monto de las deducciones autorizadas por esta ley, excepto la prevista en la fracción IX del artículo 22 de la misma, las correspondientes a las inversiones, los intereses y la pérdida inflacionaria en los términos del artículo 7o.-B de la propia ley.

"b) La cantidad que resulte de aplicar al monto original de las inversiones, los por cientos que para cada bien de que se trata determine el contribuyente, los que no podrán ser mayores a los señalados en los artículos 43, 44 o 45 de esta ley. En el caso de enajenación de los bienes de activo

y 16<sup>33</sup> de la Ley del impuesto sobre la Renta, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil uno y treinta y uno de diciembre de dos mil trece, respectivamente.

fijo o cuando éstos dejen de ser útiles para obtener ingresos, se deducirá en el ejercicio en que esto ocurra, la parte del monto original aún no deducida conforme a este inciso.

"c) El valor nominal de los dividendos o utilidades que se reembolsen, siempre que los hubiera recibido el contribuyente en ejercicios anteriores mediante la entrega de acciones de la misma sociedad que los distribuyó o que los hubiera reinvertido dentro de los 30 días siguientes a su distribución, en la suscripción o pago de aumento de capital en dicha sociedad.

"d) Los intereses devengados a cargo del contribuyente en el ejercicio, sin deducción alguna. Para los efectos de este inciso, no se considerará como interés la pérdida cambiaria.

"e) Tratándose de deudas o créditos en moneda extranjera, deducirán las pérdidas que en su caso resulten de la fluctuación de dichas monedas en el ejercicio en que sean exigibles las citadas deudas o créditos, o por partes iguales, en cuatro ejercicios a partir de aquel en que se sufrió la pérdida.

"La pérdida no podrá deducirse en los términos del párrafo anterior en el ejercicio en que se sufra, cuando resulte con motivo del cumplimiento anticipado de deudas concertadas originalmente a determinado plazo, o cuando por cualquier medio se reduzca éste o se aumente el monto de los pagos parciales. En este caso, la pérdida se deducirá tomando en cuenta las fechas en las que debió cumplirse la deuda en los plazos y montos originalmente convenidos.

"En los casos en que las deudas o créditos en moneda extranjera se paguen o se cobren con posterioridad a la fecha de su exigibilidad, las pérdidas que se originen en ese lapso por la fluctuación de dichas monedas serán deducibles en el ejercicio en que se efectúe el pago de la deuda o se cobre el crédito."

<sup>33</sup> **Artículo 16.** Para los efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la renta gravable a que se refiere el inciso e) de la fracción IX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 120 de la Ley Federal del Trabajo, se determinará conforme a lo siguiente:

"I. A los ingresos acumulables del ejercicio en los términos de esta ley, excluido el ajuste anual por inflación acumulable a que se refiere el artículo 46 de la misma ley, se les sumarán los siguientes conceptos correspondientes al mismo ejercicio:

"a) Los ingresos por concepto de dividendos o utilidades en acciones, o los que se reinviertan dentro de los 30 días siguientes a su distribución en la suscripción o pago de aumento de capital de la sociedad que los distribuyó.

"b) Tratándose de deudas o de créditos, en moneda extranjera, acumularán la utilidad que en su caso resulte de la fluctuación de dichas monedas, en el ejercicio en el que las deudas o los créditos sean exigibles conforme al plazo pactado originalmente, en los casos en que las deudas o créditos en moneda extranjera se paguen o se cobren con posterioridad a la fecha de su exigibilidad, las utilidades que se originen en ese lapso por la fluctuación de dichas monedas, serán acumulables en el ejercicio en que se efectúen el pago de la deuda o el cobro del crédito.

"c) La diferencia entre el monto de la enajenación de bienes de activo fijo y la ganancia acumulable por la enajenación de dichos bienes.

"Para los efectos de esta fracción, no se considerará como interés la utilidad cambiaria.

"II. Al resultado que se obtenga conforme a la fracción anterior se le restarán los siguientes conceptos correspondientes al mismo ejercicio:

"a) El monto de las deducciones autorizadas por esta ley, excepto las correspondientes a las inversiones y el ajuste anual por inflación deducible en los términos del artículo 46 de esta ley.

"b) La cantidad que resulte de aplicar al monto original de las inversiones, los por cientos que para cada bien de que se trata determine el contribuyente, los que no podrán ser mayores a los señalados en los artículos 39, 40 o 41 de esta ley. En el caso de enajenación de los bienes de activo

152. En atención a ello, esta Sala determina que es incorrecto el planteamiento de las recurrentes al sostener que se vulnera el principio de seguridad jurídica, cuando en realidad el "nuevo" sistema que rige la determinación de la renta gravable no es más que la reiteración del esquema normativo que imperó hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece.

153. En la presente resolución se han expuesto las causas que justifican la medida legislativa, haciendo notar la congruencia del sistema normativo vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce con el procedimiento que regía en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, el cual se integró con los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **F. Análisis a la sentencia recurrida, por la supuesta omisión de estudio que alegan las recurrentes a diversos argumentos contenidos en la demanda de amparo.**

154. Aducen las recurrentes en el séptimo agravio que el Juez de Distrito omitió estudiar en la sentencia recurrida diversos argumentos contenidos en la demanda de amparo y que se han sintetizado en el párrafo 24 de la presente resolución.

---

fijo o cuando éstos dejen de ser útiles para obtener ingresos, se deducirá en el ejercicio en que esto ocurra, la parte del monto original aún no deducida conforme a este inciso.

"c) El valor nominal de los dividendos o utilidades que se reembolsen, siempre que los hubiera recibido el contribuyente en ejercicios anteriores mediante la entrega de acciones de la misma sociedad que los distribuyó o que los hubiera reinvertido dentro de los 30 días siguientes a su distribución, en la suscripción o pago de aumento de capital en dicha sociedad.

"d) Tratándose de deudas o de créditos, en moneda extranjera, deducirán las pérdidas que en su caso resulten de la fluctuación de dichas monedas en el ejercicio en que sean exigibles las citadas deudas o créditos, o por partes iguales, en cuatro ejercicios a partir de aquel en que se sufrió la pérdida.

"La pérdida no podrá deducirse en los términos del párrafo anterior en el ejercicio en que se sufra, cuando resulte con motivo del cumplimiento anticipado de deudas concertadas originalmente a determinado plazo, o cuando por cualquier medio se reduzca éste o se aumente el monto de los pagos parciales. En este caso, la pérdida se deducirá tomando en cuenta las fechas en las que debió cumplirse la deuda en los plazos y montos originalmente convenidos.

En los casos en que las deudas o los créditos, en moneda extranjera, se paguen o se cobren con posterioridad a la fecha de su exigibilidad, las pérdidas que se originen en ese lapso por la fluctuación de dichas monedas serán deducibles en el ejercicio en que se efectúe el pago de la deuda o se cobre el crédito.

"Para los efectos de esta fracción, no se considerará como interés la pérdida cambiaria.

"Para determinar la renta gravable a que se refiere el inciso e) de la fracción IX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se disminuirá la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio."

155. El anterior agravio es infundado, toda vez que el Juez de Distrito al dictar la sentencia recurrida sí se ocupó de analizar los argumentos propuestos por las quejas.

156. En efecto, ante el disenso de las recurrentes en el sentido de que en el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta se contienen bases distintas para determinar la renta gravable y la utilidad fiscal, el Juez de Distrito razonó lo siguiente:

"Previo a continuar con el estudio de los restantes motivos de inconformidad expuestos en el escrito de demanda, es necesario indicar que el motivo de inconformidad medular en los conceptos de violación expuestos por la parte quejosa independientemente de que alegue violación a diversos principios tributarios, es: que la base para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, esto es, la contenida en el último párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no es acorde a la prevista en el artículo 123, apartado A, fracción IX, constitucional, toda vez que el primero de los mencionados prevé que para la determinación de la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa no se disminuya de la participación de los trabajadores pagada en el ejercicio ni las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores, en consecuencia, a juicio de la quejosa, dicha variación conlleva a que dicho precepto sea contrario a los artículos 123, apartado A, fracción IX, así como el diverso 31, fracción IV, constitucionales.

"Al tenor de la aclaración anterior, se analizarán los conceptos de violación en conjunto, dada su estrecha vinculación; al respecto, es importante indicar que la participación de utilidades se torna en un instrumento fundamental para contribuir a la distribución de la riqueza y a la justicia social, y un mecanismo importante que estimula la productividad al considerarse una retribución al esfuerzo de los trabajadores. ..."

157. Así, esta Sala advierte que el juzgador a quo, si bien no particularizó cada argumento que expuso las recurrentes en la demanda de amparo, determinó que era viable realizar el estudio conjunto de las violaciones aducidas al controvertir una misma cuestión, relativa a la determinación de la base gravable para el pago de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, y su contravención al artículo 123 constitucional.

158. En tal escenario, no se advierte omisión de estudio como lo expresa las recurrentes en su recurso de revisión, menos aun cuando no contro-

vierte la decisión del juzgador de amparo de analizar y resolver de manera conjunta el reclamo de constitucionalidad del artículo 9, penúltimo y último párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ante ello, debe quedar firme el pronunciamiento realizado por el Juez de amparo.

### VIII. Revisión adhesiva

159. En las condiciones descritas, al haberse evidenciado lo infundado de los argumentos esgrimidos por las quejas, la revisión adhesiva formulada por el presidente de la República, respecto al tema de constitucionalidad de la norma, ha quedado sin materia.

160. Ello, pues es evidente que el sentido de la resolución dictada es favorable a sus intereses, por lo cual ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés del adherente.

161. Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 71/2006,<sup>34</sup> de esta Primera Sala de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."

### IX. Decisión

162. Al haberse agotado el análisis de los aspectos de constitucionalidad, de conformidad con todo lo razonado, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida en la materia competencia de esta Suprema Corte y; negar el amparo a las quejas, solicitado en contra de los decretos publicados: i) el once de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del

---

<sup>34</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, octubre de 2006, página 266, de texto: "De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses desaparece la condición la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido, y por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva."

Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, en particular el penúltimo párrafo del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo y; ii) el once de agosto de dos mil catorce en el órgano de difusión, por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas, en particular los artículos 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

Por lo expuesto y fundado se,

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—La justicia de la unión no ampara ni protege a **T Holding Servicios, Sociedad Anónima de Capital Variable, T Holding Servicios Planta, Sociedad Anónima de Capital Variable y Estudios Clínicos Dr. T.J. Oriard, Sociedad Anónima de Capital Variable** en contra de los artículos 9, penúltimo y último párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 128 de la Ley Federal del Trabajo, 118 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 121 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

TERCERO.—Se declara sin materia el recurso de revisión adhesiva.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 64/2004 y 1a. LVIII/2003 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XX, agosto de 2004, página 233 y XVIII, octubre de 2003, página 14, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RENTA. AL ARTÍCULO 9, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RENTA GRAVABLE NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL.**

El precepto legal citado precisa que la renta gravable aplicable al reparto de utilidades a que tienen derecho los trabajadores será el equivalente a la utilidad fiscal que determinen los patrones en el ejercicio, con excepción de la propia participación de los trabajadores en las utilidades pagada en el ejercicio, así como las pérdidas fiscales generadas en ejercicios anteriores y que se encuentren pendientes de disminuir. Dicha obligación patronal de participar a los trabajadores el 10% (diez por ciento) de las utilidades generadas constituye la materialización de su derecho social reconocido por el Poder Constituyente, y consagrado en el artículo 123, fracción IX, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no forma parte de la determinación sustantiva del pago del impuesto, pues únicamente coadyuva a materializar el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa, es decir, su función es delimitar los elementos que deberán emplear las empresas para determinar el monto que servirá de base para la determinación de la cantidad que se debe repartir a los trabajadores. Por tanto, en atención a la naturaleza del ámbito general en el que se desenvuelven las relaciones obrero-patronales –incluso la relativa al reparto de utilidades–, se concluye que al artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta que prevé el procedimiento que regula la determinación de la renta gravable para los contribuyentes, no le son aplicables los principios de justicia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

1a./J. 50/2019 (10a.)

Amparo en revisión 894/2016. Embotelladora y Distribuidora GEPP, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1300/2015. Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones y otras. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1448/2015. Gómez Cuétara Hermanos, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 833/2016. Empresas Verzatec, Sociedad de R.L. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1466/2015. T Holding Servicios, S.A. de C.V. y otras. 28 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Tesis de jurisprudencia 50/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cinco de junio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## **RENTA GRAVABLE. SU CONCEPCIÓN A LA LUZ DEL ARTÍCULO 9, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.**

La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que el concepto "renta gravable" previsto en el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ve replicado por el legislador federal en el concepto "utilidad fiscal" establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, tomando en cuenta que este último es el resultado de restar a los ingresos acumulables las deducciones autorizadas del ejercicio. Por su parte, el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, precisa que la "renta gravable" aplicable al reparto de utilidades a que tienen derecho los trabajadores será el equivalente a la utilidad fiscal que determinen los patrones en el ejercicio,

con excepción de la propia participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio, así como las pérdidas fiscales generadas en ejercicios anteriores y que se encuentren pendientes de disminuir. Lo anterior pone de manifiesto que el procedimiento para determinar la renta gravable no cambió sustancialmente respecto al que establecía la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, para determinar la utilidad fiscal, en tanto que ambas legislaciones establecen como parámetro la confronta entre los ingresos acumulables y las deducciones autorizadas del ejercicio.

### 1a./J. 49/2019 (10a.)

Amparo en revisión 894/2016. Embotelladora y Distribuidora GEPP, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1300/2015. Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones y otras. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1448/2015. Gómez Cuétara Hermanos, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 833/2016. Empresas Verzatec, Sociedad de R.L. de C.V. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 1466/2015. T Holding Servicios, S.A. de C.V. y otras. 28 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Tesis de jurisprudencia 49/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cinco de junio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.



## Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

### **DETENCIÓN. LA EMISIÓN DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO NO ACTUALIZA UN CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA CUANDO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE RECLAMÓ SU CALIFICACIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 203/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO. 13 DE MARZO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

#### **CONSIDERANDO:**

4. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto respecto de la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE

LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."<sup>1</sup> 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distinto Circuito, en un tema que, por su naturaleza penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.

5. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II,<sup>2</sup> en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo vigente, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.

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

**I. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el recurso de revisión \*\*\*\*\* –derivado del amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl–.**

7. Refirió que el Juez de Distrito consideró como actos reclamados la omisión del Ministerio Público de acordar en la carpeta de investigación las peticiones del quejoso, en el sentido de permitirle comparecer a declarar y así estar en aptitud de desahogar su derecho de audiencia; así como la notificación de la citación para que el quejoso compareciera a la audiencia de formulación de imputación en la carpeta administrativa relacionada con el hecho delictuoso de incumplimiento de obligaciones alimentarias.

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

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

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

8. Del examen integral del expediente, el Tribunal Colegiado advirtió un acto reclamado distinto a los analizados por el Juez de Distrito, ya que el quejoso también reclamó una eventual orden de aprehensión; sin embargo, respecto de dicho acto se actualizaba la causal de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo.

9. Precisó que el Juez de Distrito en forma legal, estimó actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, respecto del acto consistente en la omisión del Ministerio Público de acordar en la carpeta de investigación las peticiones del quejoso, en el sentido de permitirle comparecer a declarar, para estar en aptitud de desahogar su derecho de audiencia.

10. Lo anterior, porque operó un cambio en la situación jurídica, ya que la representación social solicitó ante el Juez de Control la audiencia de formulación de imputación, es decir, ya judicializó la investigación; por tanto, debían considerarse irreparablemente consumadas las violaciones reclamadas derivadas de la carpeta de investigación.

11. También estimó correcta la determinación del Juez de Distrito, en el sentido de actualizar la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso acto reclamado relativo a la notificación de la citación para que el quejoso compareciera a la audiencia de formulación de imputación en la carpeta administrativa relacionada con el hecho delictuoso de incumplimiento de obligaciones alimentarias, toda vez que ya fue celebrada dicha audiencia en la que se hizo constar la incomparecencia del quejoso a pesar de encontrarse debidamente notificado y el Juez de Control dejó a salvo los derechos de la representación social para que en el momento procesal oportuno planteara una nueva solicitud de formulación de imputación conforme a sus atribuciones, sin que haya pedido una nueva audiencia para tales efectos.

12. Por tanto, desapareció el objeto sobre el cual el evento reclamado pudiera surtir efectos, en razón de que ya no se fijó nueva fecha para la formulación de la imputación, pues sólo se dejaron a salvo los derechos de la fiscalía para ello.

13. Por otra parte, el Tribunal Colegiado, precisó que se actualizaba la causa de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, ya que la autoridad responsable al rendir su informe justificado, negó la existencia del acto reclamado, consistente en la eventual orden de aprehensión en contra del quejoso, sin que el recurrente aportara prueba alguna para desvirtuar esa negativa.

14. En ese tenor, el Tribunal Colegiado confirmó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio.

**II. Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el recurso de revisión \*\*\*\*\* –derivado del amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Ensenada–.**

15. Consideró que de la demanda de amparo se advertía que el quejoso reclamó la determinación adoptada en la audiencia inicial, mediante la cual, se ratificó como legal su detención; sin embargo, de la videograbación de la audiencia inicial se advertía que se dictó auto de vinculación a proceso y posteriormente se celebró la audiencia de discusión de medidas cautelares, en la que se impuso al quejoso la presentación periódica ante la autoridad encargada de la coordinación, evaluación y supervisión de medidas cautelares.

16. Razón por la cual, determinó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, respecto del acto reclamado, consistente en la ratificación de la detención del quejoso, al existir un cambio de situación jurídica con motivo del dictado del auto de vinculación a proceso y la imposición de una medida cautelar, que hace imposible analizar las violaciones que se hubieran cometido con motivo de la ratificación de la detención del gobernado.

17. Precisó que tal determinación, no implicaba una prohibición o impedimento para que la autoridad posteriormente determinara si debían excluirse pruebas por derivar de una detención ilegal, ya que la calificación de la detención era un pronunciamiento preliminar dictado en la primera fase de la audiencia inicial con base en datos de prueba, es decir, con la mera enunciación que se realiza de diversos actos de investigación agregados a la carpeta de investigación, en el que aún no existía una investigación pormenorizada para determinar, con base en pruebas, la verdad histórica.

18. Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada XV.3o.5 P (10a.),<sup>3</sup> de título, subtítulo y texto:

**"RATIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN DECRETADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL. EL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA ES IMPROCE-**

<sup>3</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo IV, página 2907 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas».

DENTE POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA, SI AL TÉRMINO DE DICHA DILIGENCIA SE DICTA EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO Y SE RESUELVE LA FASE DE DISCUSIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES. El juicio de amparo indirecto en el que se reclama la legalidad de la ratificación de la detención decretada en la audiencia inicial dentro del procedimiento penal de corte acusatorio y oral, es improcedente si al término de dicha diligencia, habiéndose llevado a cabo la imputación, se dicta el auto de vinculación a proceso y se resuelve la fase de discusión de medidas cautelares, dado que no es factible emitir un pronunciamiento respecto a ese acto sin afectar las ulteriores situaciones jurídicas creadas con posterioridad, toda vez que, en primer orden, la afectación a la libertad ambulatoria derivada de la detención en flagrancia es sustituida por la imposición de una medida cautelar, además de que una declaratoria en torno a que la detención resultó arbitraria impactaría en el auto de vinculación a proceso, en razón de que los datos de prueba obtenidos directa e inmediatamente con motivo de esa actuación ilegal deben ser excluidos; por consiguiente, en ese supuesto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, al existir un cambio de situación jurídica que hace imposible analizar las violaciones que se hubieran cometido con motivo de la ratificación de la detención del gobernado. Sin que lo anterior implique una prohibición o impedimento para que la autoridad común, posteriormente, determine que deben excluirse pruebas por derivar de una detención ilegal, pues la calificación de la detención es un pronunciamiento preliminar dictado en la primera fase de la audiencia inicial con base en datos de prueba, es decir, con la mera enunciación realizada de diversos actos de investigación que obran en la carpeta respectiva, procedimiento penal en el que aún no existe una investigación pormenorizada para determinar con base en pruebas la verdad histórica de los hechos; además, en el procedimiento penal acusatorio, el auto de vinculación dictado en esa audiencia tiene por efecto, entre otros, autorizar una investigación judicializada que tiene como fin fundamental el esclarecimiento de los hechos."

**III. Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de revisión \*\*\*\*\* –derivado del amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Chihuahua–.**

19. Analizó de oficio el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito de la legalidad de la calificación de la detención.

20. Determinó que el dictado del auto de vinculación a proceso provoca un cambio en la situación jurídica que guardaba el quejoso al momento en que el Juez de garantía ratificó su detención, ya que la libertad del inculpado ahora se rige por la vinculación a proceso, por lo que sobreviene la causa de improcedencia prevista en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

21. Precisó que al decretarse el cambio de situación jurídica, el imputado no se encuentra limitado para reclamar en diverso juicio de amparo el auto de vinculación a proceso, a fin de que el Juez Federal analice si la detención se llevó a cabo bajo los requisitos constitucionales, ya que los datos de investigación que se obtienen con motivo de la detención, deben ser valorados por el Juez de garantía al dictar la vinculación a proceso, razón por la cual se debe constatar que tales datos no fueron obtenidos con violación a los derechos humanos, pues de lo contrario se estaría ante una prueba obtenida de manera ilícita.

22. En ese tenor, estimó que al no haber sido analizada la legalidad de la detención como tema de fondo en el amparo indirecto, el quejoso tenía la oportunidad de plantearla bajo la hipótesis de una violación procesal en el juicio de amparo directo, o bien, al momento de impugnar el auto de vinculación a proceso, dada la licitud que debe caracterizar a los datos que se tomen en consideración para estimar satisfechas las exigencias constitucionales previstas en el artículo 19 constitucional.

23. Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada XVII.1o.P.A.29 P (10a.),<sup>4</sup> de título, subtítulo y texto:

"CALIFICACIÓN DEL CONTROL DE LA DETENCIÓN. SI SE RECLAMÓ EN EL JUICIO DE AMPARO Y SE DICTA EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, ELLO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA, POR LO QUE DICHA CIRCUNSTANCIA NO LIMITA AL QUEJOSO PARA RECLAMAR LA ILEGALIDAD DE AQUÉLLA EN DIVERSO JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA CONTRA EL AUTO, NI AL JUEZ DE DISTRITO DEL CONOCIMIENTO PARA VERIFICAR SI LA DETENCIÓN CUMPLIÓ CON LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES. Si en el juicio de amparo se reclama la calificación del control de la detención, con el dictado del auto de vinculación a proceso, se provoca un cambio de situación jurídica; por tanto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo. No obstante, la estandarización en la protección del derecho humano a la libertad personal en el ámbito nacional e internacional, amerita el control de la detención con apego a la Constitución Federal y a los tratados internacionales de los que México es Parte, traducido en un ejercicio auténtico de los órganos jurisdiccionales, y siendo dicho control el mecanismo establecido para analizar si fue o no trastocado ese derecho del imputado, elevado a la categoría de orden público, propicia su análisis

---

<sup>4</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo IV, septiembre de 2016, página 2635 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas».

preferente y oficioso al resolverse la situación jurídica, en términos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esas condiciones, la circunstancia de que se actualice la citada causa de improcedencia, no limita al quejoso para reclamar la ilegalidad de la detención en diverso juicio de amparo promovido contra dicho auto de vinculación a proceso, ni al Juez de Distrito del conocimiento para verificar, aun en suplencia de la queja deficiente de la expresión de los conceptos de violación, en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la misma ley, si cumplió con los requisitos constitucionales, dada la estrecha relación jurídica existente entre ambas actuaciones procesales en cuanto a la afectación de la libertad personal. Para robustecer la anterior conclusión, basta tener en cuenta que los datos de investigación se relacionan con el hecho de la detención y son sujeto de valoración a cargo del Juez de Garantía al dictar el auto de vinculación a proceso; de ahí la necesidad de constatar previamente si los datos fueron obtenidos en respeto a los derechos fundamentales del imputado, lo cual involucra la detención, pues de haber acontecido una transgresión, se estaría ante una posible violación al debido proceso y obtención de prueba ilícita."

**IV. Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* –derivado del amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de México–.**

24. Declaró fundado el agravio del recurrente, a través del cual argumentó que fue indebido que el Juez de Distrito decretara el sobreseimiento por cambio de situación jurídica (artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo), respecto del acto consistente en el control de la detención, con motivo de la emisión del auto de vinculación a proceso, pues el juzgador comparó el auto de vinculación a proceso con un auto de formal prisión, cuando son de naturaleza y efectos distintos, además de contar con reglas procesales incomparables.

25. Estimó que no podía acontecer un cambio de situación jurídica cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama la determinación que califica de legal la detención y posteriormente se dicta la vinculación a proceso, ya que son actos independientes.

26. Indicó que aun cuando pudiera establecerse que la restricción de la libertad del imputado inicialmente se justificó mediante el control de la detención y que cuando se dicta la vinculación a proceso la libertad ya no depende de la calificación hecha, sino de las medidas precautorias decretadas, en el sistema penal acusatorio, la restricción de la libertad no deriva del auto de vinculación, ya que sólo tiene la finalidad de sujetar a una persona a una investigación judicializada, pero formalmente no es el acto que la priva de la libertad, sino las providencias determinadas para ello, como la medida cautelar

de prisión preventiva oficiosa, pero en ninguno de estos actos se analiza la detención de una persona y, por ende, puede ser materia de estudio en la vía constitucional, con independencia de que ya exista un auto de vinculación.

27. Por lo que determinó que cuando se reclaman la ratificación de la detención, la medida cautelar y el auto de vinculación a proceso, debe analizarse primeramente el control de la detención, pues en caso de existir alguna violación, se debe determinar su ilegalidad y las pruebas que se hayan obtenido, para que sean excluidas de los actos subsecuentes (medida cautelar y vinculación a proceso).

28. Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada II.1o.44 P (10a.),<sup>5</sup> de título, subtítulo y texto:

"RATIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN. EL AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA ES PROCEDENTE, SIEMPRE QUE SE RECLAME JUNTO CON EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO Y POR ENDE, NO SE ACTUALIZA UN CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA. En la etapa de investigación dentro del sistema procesal acusatorio y oral en el Estado de México, corresponde al Ministerio Público llevar a cabo todos los actos tendentes a esclarecer la verdad de los hechos materia de la denuncia o querrela para preparar debidamente la acusación. Una vez realizada la imputación, el Juez de control tiene la obligación constitucional de resolver la situación jurídica del imputado, vinculándolo, en su caso, a proceso, en los términos y condiciones previstos en los artículos 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 293 del Código de Procedimientos Penales para la entidad. Ahora bien, con el dictado del auto de vinculación a proceso no se provoca un cambio de situación jurídica, en correlación con la ratificación de la detención, que actualice la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, pues la restricción de la libertad no deriva de dicho auto, el cual tiene únicamente la finalidad de sujetar a una persona a una investigación judicializada, pero formalmente no es el acto que la priva de la libertad, sino las providencias determinadas para ello, entre otras, la prisión preventiva oficiosa, pero en ninguno de estos actos (imposición de la medida cautelar o el auto de vinculación a proceso), se analiza la detención de un individuo y, por ende, puede ser materia de estudio en la vía constitucional, con independencia de que ya exista un auto de vinculación a proceso, máxime si el quejoso lo impugna también como acto destacado, porque en caso de existir alguna

<sup>5</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV, página 2939 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas».

violación en esa etapa, se estaría en posibilidad de resarcir la afectación, al declarar su ilegalidad y determinar las pruebas que con motivo de ellas son ilícitas, para finalmente ordenar su exclusión en los subsecuentes actos (entre ellos, el auto de vinculación a proceso); de ahí que contra la ratificación de la detención del inculcado en la audiencia de control, proceda el amparo indirecto, siempre que se reclame junto con el auto de vinculación a proceso, al no actualizarse la referida causa de improcedencia."

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

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

31. Para corroborar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

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

<sup>6</sup> Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo 83, noviembre de 1994, página 35.

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

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

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

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

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

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

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

### **Primer requisito: Arbitrio judicial.**

36. El **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** y el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, determinaron esencialmente que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama la ratificación de la detención del quejoso por el Juez de Control, al existir un cambio de situación jurídica con motivo del dictado del auto de vinculación a proceso y la imposición de una medida cautelar, que hace imposible analizar las violaciones que se hubieran cometido con motivo del control de la detención.

37. En tanto que, el **Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circui-**

artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama la ratificación de la detención del quejoso por el Juez de Control y posteriormente se dicta el auto de vinculación a proceso, así como la imposición de una medida cautelar, porque se trata de actos independientes, ya que la vinculación a proceso sólo tiene la finalidad de sujetar a una persona a una investigación judicializada, pero formalmente no es el acto que la priva de la libertad, por lo que puede ser materia de estudio en la vía constitucional, con independencia de que ya exista un auto de vinculación.

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

38. Como puede advertirse, los Tribunales Colegiados resolvieron una cuestión jurídica en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, ya que determinaron lo conducente respecto al control de la detención y el auto de vinculación a proceso en el nuevo sistema penal acusatorio, en el sentido de establecer si se actualiza un cambio de situación jurídica en el juicio de amparo promovido contra el control de la detención llevado a cabo por el Juez de Control, cuando posteriormente se dicta el auto de vinculación a proceso.

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

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

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

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

42. A partir de todo lo anterior, la divergencia de criterios se actualiza respecto del siguiente cuestionamiento: ***¿Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, cuando se reclama vía juicio de amparo indirecto la calificación de la***

*detención realizada por el Juez de Control en la audiencia inicial, al existir un cambio de situación jurídica con motivo del dictado del auto de vinculación a proceso y la imposición de una medida cautelar, que hace imposible analizar las violaciones que se hubieran cometido con motivo del control de la detención?*

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

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

45. Sin que sea óbice para la actualización de la contienda de criterios que los Tribunales Colegiados analizaron el control de la detención y el auto de vinculación conforme a dos legislaciones procesales distintas, a saber, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México y el Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, esa circunstancia no torna inexistente la contradicción de criterios, porque dichas legislaciones regulan de forma similar tales actos procesales.

46. Además, el control de la detención y la vinculación a proceso, son figuras que están establecidas constitucionalmente en los artículos 16 y 19,<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> "Artículo 16 ...

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

que deben regir en el proceso penal acusatorio, con independencia de su regulación en los distintos ordenamientos adjetivos.

47. Ilustra lo relatado la tesis aislada 1a. LXI/2012 (10a.)<sup>9</sup> de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ABORDARON EL ESTUDIO DEL TEMA, CON BASE EN UN PRECEPTO DE IGUAL CONTENIDO JURÍDICO PARA LEGISLACIONES DE DISTINTOS ESTADOS. Cuando al examinar una contradicción de tesis se advierte que los Tribunales Colegiados pertenecientes a distintos circuitos hicieron el ejercicio interpretativo de una disposición en el ámbito de sus respectivas legislaciones, no procede declararla inexistente por esa sola circunstancia, siempre y cuando los preceptos en análisis sean de igual contenido jurídico; motivo por el cual, ante la divergencia de criterios, lo conducente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la tesis que debe prevalecer."

48. QUINTO.—**Inexistencia de la contradicción.** No obstante lo anterior, es inexistente la contradicción de tesis respecto del criterio sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** al resolver el recurso de revisión \*\*\*\*\* , porque si bien se pronunció respecto de la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo; lo cierto es que dicho análisis no correspondió a la ratificación de la detención y la vinculación a proceso emitidos en la audiencia inicial, sino al acto consistente en la omisión del Ministerio Público de acordar en la carpeta de investigación las peticiones del quejoso, en el sentido de permitirle comparecer a declarar y así estar en aptitud de desahogar su derecho de audiencia.

49. En ese sentido, consideró que operó un cambio en la situación jurídica, en relación con ese acto reclamado, ya que la representación social solicitó ante el Juez de Control la audiencia de formulación de imputación, es

---

"En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. ...".

"**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. ..."

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 1198.

decir, ya judicializó la investigación, por lo que debían considerarse irreparablemente consumadas las violaciones reclamadas derivadas de la carpeta de investigación.

50. Por lo anterior, es posible sostener que el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, no contiene el mismo punto de contacto o de contradicción que los otros Tribunales Colegiados, a saber, si se actualiza un cambio de situación jurídica en el juicio de amparo promovido contra el control de la detención llevado a cabo por el Juez de Control, cuando posteriormente se dicta el auto de vinculación a proceso.

51. En virtud de lo relatado, debe declararse inexistente la contradicción de tesis respecto del criterio sustentado por el referido Tribunal Colegiado.

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

53. Por cuestión metodológica es necesario efectuar algunas precisiones en torno al nuevo proceso penal acusatorio, particularmente el control de la detención y la vinculación a proceso; asimismo, la impugnación de tales actos a través del juicio de amparo indirecto y la actualización de la causa de improcedencia de cambio de situación jurídica.

54. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, en materia de justicia penal y seguridad pública, se introdujeron los elementos para un proceso penal acusatorio y oral, para ser compatible con el Estado democrático y garantista de nuestro tiempo. De esa manera, el modelo acusatorio se ha incorporado sustancialmente en modificaciones efectuadas a los artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Federal.

55. La citada reforma constitucional en materia penal, tuvo como uno de sus principales objetivos incorporar en la Constitución las bases del debido proceso legal y el mandato para crear juicios orales en México, tanto en el ámbito Federal como local.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Así se lee de la exposición de motivos de la segunda iniciativa de diputados de diversos grupos parlamentarios.

56. La modificación al artículo 20 constitucional, concretizó dicha reforma pues en éste se establecieron las directrices del proceso penal, en el sentido de que es de corte acusatorio, adversarial y oral, como sus principales características; el que debe desarrollarse bajo los siguientes principios: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, en aras de cumplir con su objeto, a saber, el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

### **I. Control de la detención.**

57. El artículo 16 constitucional prevé taxativamente los supuestos en los que está autorizada la afectación a la libertad personal, en torno a la detención de una persona, los cuales se reducen a la orden de aprehensión, flagrancia y caso urgente.

58. De esta manera, por regla general, las detenciones deben estar precedidas por una orden de aprehensión; mientras que las detenciones en los casos de flagrancia y urgencia, son excepcionales.

59. La detención en flagrancia,<sup>11</sup> ocurre cuando cualquier persona o autoridad detiene al indiciado en el instante de la comisión del delito o inmediatamente después de haberlo cometido.

60. Por su parte, la detención por caso urgente, es una figura excepcional, pero puede decirse que comparte los mismos requisitos que una orden de aprehensión,<sup>12</sup> con la diferencia sustancial de que no es expedida por una autoridad judicial, sino por el Ministerio Público.

61. Es importante hacer mención a dichas figuras excepcionales que afectan la libertad personal, porque el propio artículo 16 constitucional en su

---

<sup>11</sup> En el amparo directo 14/2011 se estableció que: "*Por delito flagrante debe entenderse aquél (y sólo aquél) que brilla a todas luces, que es tan evidente e inconfundible que cualquiera es capaz de apreciarlo por los sentidos y llegar a la convicción de que se está en presencia de una conducta prohibida por la ley. De ahí que, ante un delito flagrante, cualquier persona puede detener al sujeto activo del delito, pues tanto particulares como autoridades pueden apreciar la comisión del delito, sin que para ello tenga relevancia si alguno de ellos cuenta con una investidura determinada. La flagrancia siempre es una condición que se configura ex ante a la detención.*"

<sup>12</sup> Denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad, obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

párrafo séptimo,<sup>13</sup> dispone que en los casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

62. En atención al mandato constitucional, los artículos 168 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua,<sup>14</sup> 191 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México<sup>15</sup> y 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>16</sup> establecen que inmediatamente después de que la persona detenida en flagrancia o caso urgente sea puesta a disposición del Juez, se citará a una audiencia en la que se realizará el control de la detención.

63. En la audiencia el Ministerio Público deberá justificar ante el Juez los motivos de la detención y este procederá a calificarla, examinará el cum-

<sup>13</sup> "Artículo 16 ...

"En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. ..."

<sup>14</sup> "Artículo 168. Audiencia de control de detención.

"Inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de Garantía, éste deberá convocar a una audiencia en la que le informará de sus derechos constitucionales y legales si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad y procederá a calificar la detención, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a la ley o decretando la libertad con las reservas de ley, en caso contrario.

"A esta audiencia deberá concurrir el Ministerio Público, quien deberá justificar ante el Juez los motivos de la detención. La ausencia del Agente del Ministerio Público en la audiencia dará lugar a que sea suspendida, en tanto el administrador del Tribunal informa inmediatamente al superior jerárquico para que lo sustituya por otro agente, quien dispondrá del tiempo estrictamente necesario para que se imponga del asunto y se reanude la audiencia. Asimismo, deberá informar de lo anterior a la víctima, ofendido o al acusador coadyuvante, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones administrativas o penales a que haya lugar. ..."

<sup>15</sup> Audiencia de control de detención

"Artículo 191. Inmediatamente de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de control, éste deberá convocar a una audiencia en la que le informará de sus derechos constitucionales y legales si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad y procederá a calificar la detención, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a este código o decretando la libertad con las reservas de ley en caso contrario.

"A esta audiencia deberá concurrir el Ministerio Público quien deberá justificar ante el Juez los motivos de la detención. La ausencia del Ministerio Público en la audiencia dará lugar a la liberación del detenido. ..."

<sup>16</sup> "Artículo 308. Control de legalidad de la detención

"Inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de control, se citará a la audiencia inicial en la que se realizará el control de la detención antes de que se proceda a la formulación de la imputación. El Juez le preguntará al detenido si cuenta con defensor y en caso negativo, ordenará que se le nombre un defensor público y le hará saber que tiene derecho a ofrecer datos de prueba, así como acceso a los registros.

"El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de

plimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad.

64. En relación con el control de la detención, esta Primera Sala también tiene amplias precisiones en torno a la verificación que los juzgadores deben realizar respecto del cumplimiento de las exigencias constitucionales para la detención y puesta a disposición de la persona ante la autoridad correspondiente; los derechos que goza una persona detenida; y, que no haya sido objeto de actos de incomunicación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

65. Esencialmente se ha establecido como regla la invalidez de todos aquellos elementos de prueba que tengan como fuente directa o se hayan obtenido con violación a los referidos derechos fundamentales *—entre otros—*.

66. Es decir, la labor del juzgador que controle la detención de un indiciado será verificar que ésta y otros actos íntimamente relacionados, hayan sido realizados conforme a las exigencias constitucionales, pues de lo contrario, dependiendo el grado en que haya acontecido la violación al derecho fundamental, se determinará la exclusión de los elementos probatorios o se calificará de ilegal la detención.

## II. Vinculación a proceso.

67. Esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis **47/2016**,<sup>17</sup> realizó diversas precisiones en torno a la vinculación a proceso, en el sentido de que la aludida reforma constitucional de dos mil dieciocho también impactó al artículo 19,<sup>18</sup> en el sentido de regular, bajo la nueva lógica del proceso penal acusatorio y oral, el denominado auto de vinculación a proceso.

---

procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este Código. ..."

<sup>17</sup> En sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete. Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con votación dividida en dos partes: mayoría de tres votos por la competencia. Disidente: Ministro José Ramón Cossío Díaz y mayoría de tres votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente), en cuanto al fondo. Disidente. Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

<sup>18</sup> **Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido

68. Se precisó que el auto de vinculación a proceso consiste en la determinación mediante la cual el juzgador establece si hay méritos para iniciar un proceso penal en contra de imputado; en él se define el hecho o hechos delictivos por los que se seguirá forzosamente el proceso y la investigación correspondiente; y, es el momento oportuno para que en su caso se solicite la imposición de alguna medida cautelar a fin de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, así como la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

69. Se indicó que el artículo 19 constitucional prevé que en el auto de vinculación a proceso se expresará el delito que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

70. Por tanto, la vinculación a proceso es la resolución en la que el Juez de Control determina que existen méritos suficientes para iniciar una investigación penal judicializada contra determinada persona, pues la representación social aportó datos de prueba suficientes que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

71. Cabe indicar que, conforme al mandato del artículo 19 constitucional, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México y el Código Nacional de Procedimientos Penales prevén un tratamiento similar para la emisión del auto de vinculación a proceso, pues regulan los requisitos y la forma en que podrá vincularse a una persona. La regulación que establecen dichas legislaciones, es el siguiente:

---

un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. ...

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente. ..."

<b>CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.</b>	<b>CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MÉXICO.</b>	<b>CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.</b>
<p>"Artículo 280. Requisitos para vincular a proceso al imputado.</p> <p>"El Juez, a petición del Ministerio Público, decretará la vinculación del imputado a proceso siempre que se reúnan los siguientes requisitos:</p> <p>"I. Que se haya formulado la imputación.</p> <p>"II. Que el imputado haya rendido su declaración preparatoria o manifestado su deseo de no declarar.</p> <p>"III. De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>"IV. No se encuentre demostrada, más allá de toda duda razonable, una causa de extinción de la acción penal o una excluyente de incriminación.</p>	<p>Requisitos para vincular a proceso</p> <p>"Artículo 293. El Juez de control, a petición del ministerio público, decretará auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que se reúnan los siguientes requisitos:</p> <p>"I. Que se haya formulado la imputación;</p> <p>"II. Que el imputado haya rendido su declaración o manifestado su deseo de no hacerlo; y</p> <p>"III. Que de los antecedentes de la investigación realizada, se desprendan datos suficientes que establezcan que se ha cometido un hecho determinado que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>"El auto de vinculación a proceso únicamente podrá dictarse por los hechos que fueron motivo de la formulación de la imputación, pero el Juez podrá otorgarles una clasificación jurídica diversa</p>	<p>"Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso</p> <p>"El Juez de control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que:</p> <p>"I. Se haya formulado la imputación;</p> <p>"II. Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar;</p> <p>"III. De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo, y</p> <p>"IV. Que no se actualice una causa de extinción de</p>

<p>"El auto de vinculación a proceso únicamente podrá dictarse por los hechos que fueron motivo de la formulación de la imputación, pero el Juez podrá otorgarles una clasificación jurídica diversa a la asignada por el Ministerio Público al formular la imputación. En dicho auto deberá establecerse el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución de tales hechos."</p>	<p>a la asignada por el ministerio público al formular la imputación."</p>	<p>la acción penal o excluyente del delito."</p> <p>"El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada por el Ministerio Público misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa.</p> <p>"El proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un hecho delictivo distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuere conducente."</p>
--	--	---

### III. Impugnación del control de detención y vinculación a proceso a través del juicio de amparo indirecto.

72. Al resolver el amparo directo en revisión **669/2015**,<sup>19</sup> esta Primera Sala realizó importantes precisiones en torno al nuevo proceso penal acusa-

<sup>19</sup> En sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete. Unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se reservaron el derecho a formular voto concurrente.

torio, esencialmente sobre el control de la investigación previo al inicio del juicio oral, acontecido en las etapas preliminar *—a partir de la intervención judicial como será el control de la detención y la vinculación a proceso—* y en la intermedia o preparación del juicio.

73. Se consideró que la etapa preliminar o de investigación tiene como finalidad la acumulación de datos de prueba suficientes, a partir de los cuales pueda determinarse en un primer momento si se sujeta o no a una persona a una investigación formalizada (vinculación a proceso).

74. En esta etapa, una vez que el Ministerio Público formaliza la investigación mediante la intervención judicial, el Juez de Control adquiere primordialmente atribuciones de garantía y resguardo de los derechos fundamentales del imputado, particularmente aquellos ligados con el debido proceso y la libertad personal.

75. Se señaló que, al conocer de la investigación, el Juez de Control deberá verificar que el indiciado haya sido detenido conforme a las exigencias constitucionales; que no hubiera existido una dilación injustificada entre su detención y su puesta a disposición ante la autoridad correspondiente; que no hubiere sido objeto de actos de incomunicación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; que hubiere sido informado de los derechos con los que cuenta como imputado; entre otras cuestiones.

76. En esencia, se indicó que una de las principales responsabilidades del Juez de Control es asegurarse de que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado o que, en su caso, las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa de juicio oral, donde puedan generar mayores perjuicios o invalidar la totalidad del propio juicio.

77. Se advirtió que el procedimiento penal acusatorio y oral se encuentra dividido en una serie de momentos o etapas, cada una de las cuales tiene una función específica y se van sucediendo irreversiblemente, lo que significa que sólo superándose una etapa es que se puede comenzar con la siguiente, sin que exista posibilidad de renovarlas o reabrir las, conforme al principio de continuidad previsto en el primer párrafo del artículo 20 constitucional.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. ..."

78. Por esa razón, se consideró que las partes en el procedimiento se encuentran obligadas a hacer valer sus inconformidades en el momento o etapa correspondiente; y de no hacerse así, se entiende por regla general que se ha agotado la posibilidad de solicitarlo.

79. Es decir, será precisamente durante las mencionadas etapas cuando el imputado deba expresar los planteamientos que considere pertinentes en torno a la transgresión de alguno de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, solicitar la exclusión probatoria que deba derivarse de la misma.

80. De esta manera, una vez expresados los argumentos por las partes durante la etapa que se trate, el Juez de Control emitirá el pronunciamiento que corresponda y, en caso de inconformidad, el imputado deberá acudir a los medios de defensa a su alcance, sin que ese debate pueda ser retomado o reabierto posteriormente en la etapa de juicio oral.

81. Se explicó que acudir oportunamente a los medios de defensa para controvertir las violaciones acontecidas en cada etapa procesal, garantiza que el material probatorio que trascienda a este último sea idóneo para que el Tribunal correspondiente dicte su resolución, con lo cual se busca reducir la posibilidad de que el juicio sea nulificado o repuesto, con las complicaciones y costos que ello conllevaría, en el entendido de que esa consecuencia únicamente debe asignarse a los casos que ineludiblemente lo ameriten.

82. En relación con este particular, la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis **161/2017**,<sup>21</sup> se enfrentó a la problemática de dilucidar si era suficiente que en la demanda de amparo se señalara como acto reclamado el auto de vinculación a proceso, para que el Juez de Distrito realizara un análisis oficioso de la calificación de la detención efectuada por el Juez de Control, a fin de determinar si los datos de prueba considerados al dictar el auto de vinculación a proceso, obtenidos al momento de la detención, fueron recabados con respeto a los derechos fundamentales del imputado.

83. Al respecto, se consideró que la calificación de la detención y el auto de vinculación son actos procesales distintos e independientes, pues al

---

<sup>21</sup> Resuelto el 21 de noviembre de 2018. La votación se dividió en dos partes: Mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de cuatro votos en cuanto al fondo, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

margen de que sucedan en la misma audiencia y exista una relación jurídica entre ambos actos, ya que los datos de la investigación obtenidos al momento en que se realizó la detención, indudablemente impactarán para el dictado del auto de vinculación a proceso y en las resoluciones posteriores, se trata de actuaciones cuya materia de análisis es diferente.

84. Razón por la que *–estimó la Sala–* al tratarse de actos procesales independientes, porque su materia de análisis es distinta y la resolución emitida versa sobre aspectos diversos, su impugnación vía juicio de amparo indirecto también debe realizarse de manera independiente, a efecto de que el juzgador de amparo analice tales actos de autoridad de manera destacada.

85. Por tanto, cuando a través del juicio de amparo indirecto se pretenda cuestionar el control de la detención y el auto de vinculación a proceso, el quejoso deberá señalarlos como actos reclamados, ya que al reclamarse únicamente el auto de vinculación a proceso, el juzgador de amparo no podrá efectuar una revisión oficiosa del control de la detención, pues su estudio lo debe limitar a la materia reclamada en el juicio de amparo, al tratarse de actos procesales que se suceden y culminan con la resolución respectiva.

86. De esa ejecutoria derivó la jurisprudencia 1a./J. 76/2018 (10a.),<sup>22</sup> de título y subtítulo : "CONTROL DE LA DETENCIÓN Y AUTO DE VINCULACIÓN A

---

<sup>22</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 209 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas. El texto de la tesis es el siguiente: "El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que en los casos de detención de una persona, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. Bajo el proceso penal acusatorio, el control de la detención deberá realizarse a través de una audiencia en la que el Ministerio Público deberá justificar ante el Juez los motivos de la detención y éste procederá a calificarla. Esta Primera Sala tiene amplias precisiones en torno a la verificación que los juzgadores deben realizar sobre el cumplimiento de las exigencias constitucionales para la detención y puesta a disposición de la persona ante la autoridad correspondiente; además, ha determinado como regla la invalidez y exclusión de todos aquellos elementos de prueba que tengan como fuente directa o se hayan obtenido con violación a derechos fundamentales. Por otra parte, el artículo 19 de la Constitución Federal establece el auto de vinculación a proceso como la resolución mediante la cual el juzgador determina si hay méritos para iniciar un proceso penal en contra del imputado, porque los datos de prueba establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Así, al margen de que la calificación de la detención y el auto de vinculación a proceso sucedan en la misma audiencia y exista una relación jurídica entre ambos actos, ya que los datos de la investigación obtenidos al momento en que se realizó la detención, indudablemente impactarán para el dictado del auto de vinculación, se trata de actuaciones cuya materia de análisis es diferente y se van sucediendo sin que

PROCESO. AL TRATARSE DE ACTUACIONES PROCESALES DISTINTAS, DEBEN SEÑALARSE COMO ACTOS RECLAMADOS PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO ESTÉ EN APTITUD DE ANALIZARLOS."

#### IV. Cambio de situación jurídica.<sup>23</sup>

87. En relación con dicha causa de improcedencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se actualiza cuando en el juicio de amparo se reclama un acto de autoridad de naturaleza procesal, emitido dentro de un procedimiento judicial o uno administrativo seguido en forma de juicio, respecto del cual no es posible decidir sobre su constitucionalidad sin afectar el estado de cosas provocado por un acto nuevo y posterior, también procesal, que sustituye como rector de la situación jurídica del quejoso, al inicialmente reclamado.

88. Así, el cambio de situación jurídica, por regla general, se produce cuando concurren los supuestos siguientes:<sup>24</sup>

---

exista la posibilidad de reabrirlos conforme al principio de continuidad. Por lo tanto, la circunstancia de que el quejoso haya señalado como acto reclamado el auto de vinculación a proceso, no posibilita al Juez de amparo para que examine la calificación de la detención efectuada por el Juez de control, para ello, será necesario que también la reclame en su demanda, a fin de que esté en aptitud de analizarla y determinar si los datos de prueba obtenidos al momento de la detención, fueron recabados con respeto a los derechos fundamentales del imputado. En esa tesitura, cuando el quejoso únicamente haya reclamado el auto de vinculación a proceso, pero en sus conceptos de violación exprese argumentos tendentes a controvertir la calificación de la detención, el Juez de amparo deberá prevenirlo en términos de la fracción IV del artículo 108, en relación con la fracción II del numeral 114, ambos de la Ley de Amparo, con el objeto de que señale como acto reclamado el aludido control de la detención."

<sup>23</sup>**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...

**"XVII.** Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

"Cuando en amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente; ..."

<sup>24</sup> Véase, el siguiente criterio: "CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA. REGLA GENERAL.—De conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, de la Ley de Amparo, el cambio de situación jurídica, por regla general, se produce cuando concurren los supuestos siguientes: a).— Que el acto reclamado en el juicio de amparo emane de un procedimiento judicial, o de un administrativo seguido en forma de juicio; b).— Que con posterioridad a la presentación de la demanda

a) Que el acto reclamado en el juicio de amparo emane de un procedimiento judicial, o de un administrativo seguido en forma de juicio;

b) Que con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo se pronuncie una resolución que cambie la situación jurídica en que se encontraba el quejoso por virtud del acto que reclamó en el amparo;

c) Que no pueda decidirse sobre la constitucionalidad del acto reclamado sin afectar la nueva situación jurídica, y por ende, que deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el juicio de amparo;

d) Que haya autonomía o independencia entre el acto que se reclamó en el juicio de amparo, y la nueva resolución dictada en el procedimiento relativo, de modo que esta última pueda subsistir, con independencia de que el acto materia del amparo resulte o no inconstitucional.

89. Lo anterior revela que no se trata de cualquier cambio de situación jurídica, sino únicamente el derivado de los diferentes estadios en los que se divide el procedimiento judicial o administrativo seguido en forma de juicio; es decir, esta causal de improcedencia se refiere a la irreparabilidad jurídica por el dictado de un acto posterior al reclamado, que por su existencia o validez, goza de autonomía frente al anterior, de modo que puede subsistir con independencia de que el combatido en el juicio de amparo pudiera ser ilegal, de modo tal, que impide examinar las violaciones alegadas respecto al acto que se reclama, pues de hacerlo se afectaría la nueva situación jurídica creada por el acto sobrevenido.

90. En ese tenor, para que se actualice la referida causal de improcedencia, se requiere indefectiblemente que se pronuncie una resolución que

---

de amparo se pronuncie una resolución que cambie la situación jurídica en que se encontraba el quejoso por virtud del acto que reclamó en el amparo; c).— Que no pueda decidirse sobre la constitucionalidad del acto reclamado sin afectar la nueva situación jurídica, y por ende, que deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el juicio de amparo; d).— Que haya autonomía o independencia entre el acto que se reclamó en el juicio de garantías, y la nueva resolución dictada en el procedimiento relativo, de modo que esta última pueda subsistir, con independencia de que el acto materia del amparo resulte o no inconstitucional". Los datos de identificación son los siguientes: Novena Época; Registro digital: 199808; Instancia: Segunda Sala; tipo de tesis: Aislada; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo IV, diciembre de 1996; materia común; tesis 2a. CXI/96; página 219. Amparo en revisión 459/96. Elda María Argüello Leal. 6 de noviembre de 1996. Cuatro votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel, en su ausencia hizo suyo el proyecto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Neófito López Ramos.

cambie la situación jurídica en que se encontraba el quejoso al momento de promover el juicio de amparo y que no pueda decidirse sobre la constitucionalidad del acto reclamado que definía su situación jurídica, sin afectar la situación jurídica que al momento de resolverse en definitiva en juicio de amparo define su estatus jurídico, por lo que deben considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas, al actualizarse una irreparabilidad jurídica.

91. Así, un elemento medular para tener por actualizada a la referida improcedencia, es que las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo hayan quedado consumadas irreparablemente, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

92. La consumación irreparable de las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo se presenta cuando el acto reclamado se ejecuta en su totalidad, sin que sea posible volver las cosas a su estado original, en virtud de que no subsiste ningún efecto jurídico. Por tanto, el cambio de situación jurídica requiere de la plena extinción de las consecuencias del acto reclamado.

#### **V. Respuesta a la pregunta materia de la contradicción.**

93. Las anteriores consideraciones son aptas para responder en sentido negativo la interrogante materia de la presente contradicción de criterios.

94. Esta Sala considera que la emisión del auto de vinculación a proceso, no provoca un cambio de situación jurídica en relación con la calificación de la detención que el Juez de Control emitió respecto de un imputado.

95. La circunstancia de que el imputado haya sido vinculado a procedimiento penal, no lo imposibilita para que también combatiera ante la instancia constitucional la calificación de la detención y las violaciones a los derechos fundamentales que tal acto le generó.

96. Ello, porque si la vinculación a proceso en modo alguno sustituye la calificación de la detención, mucho menos destruye en su totalidad sus efectos y consecuencias, por lo que el cambio de situación jurídica como causa de improcedencia no se actualiza plenamente, ya que la violación que la autoridad responsable haya cometido al controlar el aseguramiento del imputado y los datos de prueba obtenidos con la detención, de ninguna manera queda consumada de manera irreparable con el auto de vinculación a proceso,

por lo que subsiste la posibilidad de examinar la constitucionalidad del acto reclamado.

97. La razón fundamental por la que no puede considerarse que la vinculación a proceso produce un efecto de irreparabilidad jurídica, como presupuesto indispensable para la actualización de la causa de improcedencia, obedece a la existencia de datos de prueba obtenidos al momento de la detención, los cuales indudablemente trascienden al dictado del auto de vinculación a proceso y a las posteriores resoluciones, incluso a aquellas que tendrán lugar en etapas procesales distintas. Por tal razón, se torna sumamente relevante examinar si esos datos de prueba fueron recabados con respeto a los derechos fundamentales del imputado.

98. Es indispensable tener presente que el auto de vinculación a proceso registrará la situación jurídica del imputado, derivado de que se seguirá en su contra proceso penal y la investigación correspondiente; también, que su materia de análisis no se circunscribirá al origen sino al contenido de los datos de prueba aportados por la representación social que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

99. Es decir, en la vinculación no se verificará si el indiciado fue detenido conforme lo establece el artículo 16 de la Constitución Federal, y si la obtención de los datos de prueba recabados en la detención, cumple con los parámetros de regularidad necesarios para que puedan considerarse lícitos y tomarse en consideración para resolver la situación jurídica del imputado.

100. Por tanto, de existir alguna violación a los derechos fundamentales del detenido, la consecuencia jurídica será determinar la ilicitud de los datos de prueba que hayan sido recabados con la detención, para que no sean considerados en los subsecuentes actos procesales, entre ellos, en la vinculación a proceso.

101. En ese tenor, si se partiera de que la vinculación a proceso genera un cambio de situación jurídica, ello tendría como resultado que quede sin control constitucional cualquier violación acontecida con motivo de la detención avalada por el Juez de Control, lo que indudablemente repercutirá en las subsecuentes etapas procesales, porque no existirá la posibilidad de reabrirlos conforme al referido principio de continuidad, pues lo que se pretende es que cada acto procesal se cumpla a cabalidad con la emisión de la resolución respectiva y se avance al siguiente, sin que sea dable regresar al anterior.

102 Bajo ese esquema la materia de estudio del auto de vinculación a proceso no comprenderá *–de nueva cuenta–* si la forma en que se realizó la detención cumplió o no con el referido parámetro constitucional, es decir, en este acto procesal no podrá cuestionarse nuevamente los términos en que el imputado fue materialmente asegurado.

103. Efectivamente, cuando se analiza en el amparo indirecto el auto de vinculación a proceso, únicamente debe verificarse que se hayan cumplido los requisitos para vincular a proceso al imputado, previstos en el artículo 19 constitucional *–en relación con los diversos 280 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, 293 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México y 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales–* en el sentido de que se haya formulado la imputación, se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar, de los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público se desprendan datos de prueba (indicios razonables) que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito, que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, y que no se actualice una causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.

104. Así, cuando se cuestione en amparo indirecto el control de la detención, la circunstancia de que ya se haya vinculado el imputado, no actualiza un cambio de situación jurídica, puesto que su análisis a través del juicio de amparo indirecto de manera destacada, permitirá el estudio de alguna violación en esa etapa de la investigación, y determinar las pruebas que con motivo de ella son ilícitas, para finalmente ordenar su exclusión en los subsecuentes actos, entre ellos, el auto de vinculación a proceso, ya que los datos de prueba regularmente se obtienen durante la detención de una persona, los cuales trascienden en primera instancia al auto de vinculación y de alguna manera al resto de las etapas siguientes.

105. Puede afirmarse que si las violaciones atribuidas a la resolución que califica de legal la detención trascienden al resto de las etapas procesales, como sería el caso de los datos de prueba que el Ministerio Público obtuvo con motivo de la detención, los cuales podrán culminar en pruebas desahogadas en la audiencia de juicio oral; entonces, con la emisión de la vinculación a proceso no quedan consumadas de forma irreparable las violaciones ocurridas en la detención, ya que la eventual ilicitud de los datos de pruebas recabados en ese acto subsistirán y tendrán efectos en actos concretos posteriores.

106. Por tanto, en el presente caso no se actualiza un cambio de situación jurídica como causal de improcedencia, ya que los efectos de la calificación de la detención no se anulan en su totalidad con el dictado del auto de vinculación a proceso, por lo que subsiste la posibilidad de examinar la constitucionalidad del acto reclamado.

107. No pasa inadvertido que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el auto de vinculación a proceso afecta temporalmente la libertad del inculcado,<sup>25</sup> ya que el hecho de que a una persona se le vincule a un proceso penal implica una afectación a su libertad, al menos parcialmente, en la medida en que su prosecución requiere de su ineludible presencia como presupuesto de continuidad, pues se le obliga a comparecer en los plazos o fechas indicados las veces que resulte necesario para garantizar el seguimiento del proceso penal, con independencia de que el nuevo sistema de justicia penal prevea diversas medidas cautelares, de coerción o providencias precautorias, distintas a la prisión preventiva, pues éstas tienen entre otras finalidades, asegurar la presencia del imputado en el juicio y garantizar el desarrollo del proceso, siendo la sujeción a éste lo que restringe temporalmente su libertad.

108. Empero, la circunstancia de que el auto de vinculación o la imposición de alguna medida afecte la libertad del inculcado, no puede considerarse como un aspecto definitorio para la actualización de la causa de improcedencia en análisis, puesto que es verídico que la materia del control de la detención recae precisamente en la libertad personal del quejoso, pero lo relevante es verificar la subsistencia de los datos de pruebas obtenidos en la detención en flagrancia o por caso urgente.

109. En el orden de ideas relatado, cuando se reclame el control de la detención, con independencia de que la situación jurídica del quejoso haya sido definida con la emisión de un auto de vinculación a proceso y con la imposición de determinada medida cautelar, el Juez de Distrito estará en aptitud de analizar ese acto a fin de corroborar el cumplimiento de las exigencias constitucionales para la detención y puesta a disposición de la persona ante la autoridad correspondiente; los derechos que goza una persona detenida y,

---

<sup>25</sup> Jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 534, de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INCULPADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

que no haya sido objeto de actos de incomunicación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros.

110. Esta Primera Sala concluye que, al margen de la emisión del auto de vinculación, el imputado podrá promover amparo en contra de la calificación de la detención para que el Juez de Distrito realice el análisis correspondiente de ésta, a fin de determinar si los datos de prueba valorados al dictar el auto de vinculación a proceso, obtenidos al momento de la detención, fueron recabados con respeto a los derechos fundamentales del imputado.

111. Conforme a las consideraciones anteriores, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DETENCIÓN. LA EMISIÓN DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO NO ACTUALIZA UN CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA CUANDO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE RECLAMÓ SU CALIFICACIÓN. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que en los casos de detención de una persona, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. Bajo el proceso penal acusatorio, el control de la detención deberá realizarse a través de una audiencia en la que el Ministerio Público deberá justificar ante el Juez los motivos de la detención y éste procederá a calificarla. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene amplias precisiones en torno a la verificación que los juzgadores deben realizar sobre el cumplimiento de las exigencias constitucionales para la detención y puesta a disposición de la persona ante la autoridad correspondiente; además, ha determinado como regla la invalidez y exclusión de todos aquellos elementos de prueba que tengan como fuente directa o se hayan obtenido con violación a derechos fundamentales. Por otra parte, el artículo 19 de la Constitución Federal establece el auto de vinculación a proceso como la resolución mediante la cual el juzgador determina si hay méritos para iniciar un proceso penal en contra del imputado, porque los datos de prueba establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Así, al margen de que la calificación de la detención y el auto de vinculación a proceso sucedan en la misma audiencia y exista una relación jurídica entre ambos actos, se trata de actuaciones cuya materia de análisis es diferente y se van sucediendo sin que exista la posibilidad de reabrirlos conforme al principio de continuidad. Por lo tanto, la circunstancia de que el imputado haya sido vinculado a procedimiento penal, no lo imposibilita para

que combata ante la instancia constitucional la calificación de la detención y las violaciones a los derechos fundamentales que tal acto le generó. La vinculación a proceso en ningún modo sustituye dicha calificación, ni destruye en su totalidad sus efectos y consecuencias. Indudablemente los datos de prueba obtenidos con el aseguramiento, trascenderán para resolver la situación jurídica del imputado y a las posteriores resoluciones, incluso a aquellas que tendrán lugar en etapas procesales distintas. Esto último torna sumamente relevante examinar si esos datos de prueba fueron recabados con respeto a los derechos fundamentales del imputado. Razón por la cual, cuando se cuestiona en amparo indirecto el control de la detención, la circunstancia de que se haya vinculado el imputado, no actualiza la causa de improcedencia del juicio por cambio de situación jurídica, prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo.

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis respecto del criterio que sustenta el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, en los términos del **considerando quinto** de esta resolución.

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

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

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

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña

Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá, se reservaron el derecho de formular voto concurrente.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la contradicción de tesis 203/2017.

El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, determinaron que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando en el amparo indirecto se reclamaba la ratificación de la detención del quejoso por el Juez de Control, por existir un cambio de situación jurídica con motivo del dictado del auto de vinculación a proceso; lo que hacía imposible analizar las violaciones que se hubieran cometido con motivo del control de la detención.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, consideró que no se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando en el amparo indirecto se reclamaba la ratificación de la detención del quejoso por el Juez de Control, y luego se dictaba el auto de vinculación a proceso; pues se trataba de actos independientes, ya que la vinculación a proceso sólo tenía la finalidad de sujetar a una persona a una investigación judicializada, pero formalmente no era el acto que la privaba de la libertad, por lo que podía ser materia de estudio en la vía constitucional, con independencia de que ya existiera un auto de vinculación.

Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, se pronunció en amparo indirecto sobre la omisión del Ministerio Público de acordar en la carpeta de investigación, las peticiones que hizo el quejoso, en el sentido de permitirle comparecer a declarar, a efecto de estar en aptitud de desahogar su derecho de audiencia; y determinó que respecto del mismo, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque operó un cambio de situación jurídica, toda vez que el Ministerio Público ya había judicializado la investigación, al haber solicitado al Juez de Control, la celebración de la audiencia de formulación de la imputación.

En ese orden de ideas, convengo con la ejecutoria en el sentido que no existe contradicción de tesis entre lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, y los restantes órganos jurisdiccionales.

También estoy de acuerdo en que respecto del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, existe la contradicción de tesis que se denunció, con relación al Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito; ello, porque los primeros consideraron que operaba el cambio de situación jurídica, como causal del improcedencia en el amparo indirecto, cuando se señalaba como acto reclamado la ratificación de la detención por el Juez de Control, y ya se había dictado el auto de vinculación a proceso. Mientras que el último, estimó lo contrario.

En ese orden de ideas, correctamente se planteó en la ejecutoria, como cuestionamiento a resolver, si ¿se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, cuando se reclama, vía juicio de amparo indirecto, la calificación de la detención realizada por el Juez de Control en la audiencia inicial, al existir un cambio de situación jurídica con motivo del dictado del auto de vinculación a proceso y la imposición de una medida cautelar, que hacía imposible analizar las violaciones que se hubieran cometido con motivo del control de la detención?

Y al respecto, me parece correcto que se diera una respuesta en sentido negativo, y que se estableciera que la emisión del auto de vinculación a proceso, no provocaba un cambio de situación jurídica con relación a la calificación de la detención que emitió el Juez de Control, respecto de un imputado; pues la circunstancia de que el imputado hubiera sido vinculado a proceso penal, no lo imposibilitaba para que también combatiera ante la instancia constitucional la calificación de la detención y las violaciones a los derechos fundamentales que ese acto le generó.

Sin embargo, no comparto por completo los argumentos que se dieron en la ejecutoria para llegar a esa determinación; ello, esencialmente en el siguiente sentido:

- No se actualizaba el cambio de situación jurídica, porque las consecuencias jurídicas del auto de vinculación a proceso, no implican que las violaciones reclamadas de la calificación de la detención, quedaran consumadas de forma irreparable; sobre todo, lo relativo a los datos de prueba que pudieran derivar de la detención, pues eventualmente servirán como soporte para fijar el hecho materia del proceso dentro del auto de vinculación, y serían objeto de estudio en la etapa intermedia; e incluso, podían llegar a considerarse como pruebas para los efectos de la sentencia definitiva.
- El análisis en amparo indirecto de la legalidad de la detención, cuando se reclamaba como acto destacado, podía determinar la ilicitud de determinados medios de prueba; y por tanto, su exclusión. Lo que podía impactar no sólo en el sentido de la resolución de vinculación a proceso, sino en determinaciones posteriores.
- De resolverse en sentido diverso, implicaría la posibilidad de que pruebas ilícitas u obtenidas ilegalmente, trascendieran hasta la etapa de juicio oral y sustentaran una sentencia de condena, sin posibilidad alguna de que se excluyeran o no se les concediera valor, bajo el argumento del cambio de situación jurídica y la imposibilidad de analizar violaciones ocurridas en etapas anteriores.

- La circunstancia de que el auto de vinculación a proceso o la imposición de alguna medida que afectara la libertad del inculgado, no podía considerarse como un aspecto que definiera la causa de improcedencia en estudio, pues la materia del control de la detención, recaía precisamente en la libertad personal del quejoso; y lo relevante era verificar la subsistencia de datos de prueba obtenidos en la detención en flagrancia o por caso urgente.
- Al margen de la emisión del auto de vinculación a proceso y la imposición de determinada medida cautelar, el Juez de Distrito estaría en aptitud de analizar ese acto para corroborar el cumplimiento de las exigencias constitucionales para la detención y puesta a disposición de la persona ante la autoridad correspondiente.

A mi consideración, las circunstancias fundamentales por las que no opera el cambio de situación jurídica respecto de la calificación de la detención, con motivo del dictado del auto de vinculación a proceso, es que en esta última determinación, realmente no se valoran pruebas; y no constituye un acto privativo de la libertad, pues en su caso, ello es objeto de la correspondiente medida cautelar.

En esa medida, considerando que los razonamientos transcritos en el presente **VOTO CONCURRENTE**, resultan irrelevantes para cambiar el sentido del fallo; por ello, sólo reitero mi decisión, siempre respetuosa del criterio de mis compañeros, Ministra y Ministros de esta Primera Sala, de separarme de los argumentos de la mayoría relativos al tema de referencia.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 203/2017 entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

### I. Antecedentes.

1. En la sesión de trece de marzo dos mil diecinueve, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 203/2017, por unanimidad de cinco votos, en el sentido de declarar la existencia de contradicción de tesis únicamente respecto de los criterios sustentados entre el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, contra lo determinado por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y hacer prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala en los términos de la tesis del último considerando del fallo .

### II. Razones de la mayoría

2. En la ejecutoria se consideró que la emisión del auto de vinculación a proceso no actualiza la causal de improcedencia del amparo consagrada en el artículo 61, fracción XVII, consistente en un cambio de situación jurídica en relación con la calificación de la detención realizada por el Juez de Control respecto del imputado.

3. En concordancia con lo anterior, se consideró que el dictado del auto de vinculación a proceso no sólo no constituye un acto que sustituya la calificación de la detención, sino que tampoco destruye los efectos y consecuencias derivados de la misma. La anterior conclusión se debe a que todos los datos de pruebas recabados al momento de la detención del individuo, sin lugar a duda tienen un impacto no sólo en el auto de vinculación a proceso, sino también en todas las resoluciones posteriores.
4. Aunado a lo anterior, también se precisó que la materia de estudio del auto de vinculación a proceso es distinta a la materia del control de la detención y, por ende, en la primera no se analiza si la manera en la cual se llevó a cabo la detención fue acorde con el texto constitucional. Por ende, se concluyó que, sin importar si ya fue dictado el auto de vinculación a proceso e impuesta una medida cautelar, cuando se reclame el control de la detención, el Juez de Distrito estará en aptitud de analizar dicho control con el fin de determinar si se cumplieron las exigencias constitucionales; si se respetaron los derechos de la persona detenida y que el detenido no haya sido sometido a incomunicación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.
5. Al respecto, comparto el sentido de la resolución de la Primera Sala; sin embargo, formulo voto concurrente por las razones que enseguida expongo:

### III. Razones del disenso.

6. Si bien comparto el sentido de la resolución, considero que en la ejecutoria se omitió precisar que el análisis de la calificación de la detención es procedente siempre y cuando éste sea reclamado de manera conjunta con el auto de vinculación a proceso y la determinación de medidas cautelares, como se estableció en la resolución de esta Primera Sala en la contradicción de tesis 161/2017, puesto que de reclamar únicamente la vinculación a proceso, el Juez únicamente podría verificar que se hayan cumplido los requisitos para vincular a proceso al imputado, previstos el artículo 19 constitucional.
7. En dicha resolución se sostuvo que "la circunstancia de que el quejoso haya señalado como acto reclamado el auto de vinculación a proceso, no posibilita al Juez de amparo para que examine la calificación de la detención efectuada por el Juez de Control, para ello, será necesario que también la reclame en su demanda, a fin de que esté en aptitud de analizarla y determinar si los datos de prueba obtenidos al momento de la detención fueron recabados con respeto a los derechos fundamentales del imputado".
8. En conclusión, si bien comparto la resolución de la ejecutoria, la razón de este voto es dejar a salvo mi posición expresada respecto del tema mencionado con antelación.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DETENCIÓN. LA EMISIÓN DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO NO ACTUALIZA UN CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA CUANDO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE RECLAMÓ SU CALIFICACIÓN.** El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que en los casos de detención de una persona, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inme-

diatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. Bajo el proceso penal acusatorio, el control de la detención deberá realizarse a través de una audiencia en la que el Ministerio Público deberá justificar ante el Juez los motivos de la detención y éste procederá a calificarla. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene amplias precisiones en torno a la verificación que los juzgadores deben realizar sobre el cumplimiento de las exigencias constitucionales para la detención y puesta a disposición de la persona ante la autoridad correspondiente; además, ha determinado como regla la invalidez y exclusión de todos aquellos elementos de prueba que tengan como fuente directa o se hayan obtenido con violación a derechos fundamentales. Por otra parte, el artículo 19 de la Constitución Federal establece el auto de vinculación a proceso como la resolución mediante la cual el juzgador determina si hay méritos para iniciar un proceso penal en contra del imputado, porque los datos de prueba establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Así, al margen de que la calificación de la detención y el auto de vinculación a proceso sucedan en la misma audiencia y exista una relación jurídica entre ambos actos, se trata de actuaciones cuya materia de análisis es diferente y se van sucediendo sin que exista la posibilidad de reabrirlos conforme al principio de continuidad. Por lo tanto, la circunstancia de que el imputado haya sido vinculado a procedimiento penal, no lo imposibilita para que combata ante la instancia constitucional la calificación de la detención y las violaciones a los derechos fundamentales que tal acto le generó. La vinculación a proceso en ningún modo sustituye dicha calificación, ni destruye en su totalidad sus efectos y consecuencias. Indudablemente los datos de prueba obtenidos con el aseguramiento, trascenderán para resolver la situación jurídica del imputado y a las posteriores resoluciones, incluso a aquellas que tendrán lugar en etapas procesales distintas. Esto último torna sumamente relevante examinar si esos datos de prueba fueron recabados con respeto a los derechos fundamentales del imputado. Razón por la cual, cuando se cuestione en amparo indirecto el control de la detención, la circunstancia de que se haya vinculado el imputado, no actualiza la causa de improcedencia del juicio por cambio de situación jurídica, prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo.

### **1a./J. 31/2019 (10a.)**

Contradicción de tesis 203/2017. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo

Quinto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México. 13 de marzo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el recurso de revisión 305/2016, el cual dio origen a la tesis aislada XV.3o.5 P (10a.), de título y subtítulo: "RATIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN DECRETADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL. EL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA, SI AL TÉRMINO DE DICHA DILIGENCIA SE DICTA EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO Y SE RESUELVE LA FASE DE DISCUSIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo IV, marzo de 2017, página 2907, con número de registro digital: 2013941.

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de revisión 133/2016, el cual dio origen a la tesis aislada XVII.1o.PA.29 P (10a.), de título y subtítulo: "CALIFICACIÓN DEL CONTROL DE LA DETENCIÓN. SI SE RECLAMÓ EN EL JUICIO DE AMPARO Y SE DICTA EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, ELLO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA, POR LO QUE DICHA CIRCUNSTANCIA NO LIMITA AL QUEJOSO PARA RECLAMAR LA ILEGALIDAD DE AQUÉLLA EN DIVERSO JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA CONTRA EL AUTO, NI AL JUEZ DE DISTRITO DEL CONOCIMIENTO PARA VERIFICAR SI LA DETENCIÓN CUMPLIÓ CON LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo IV, septiembre de 2016, página 2635, con número de registro digital: 2012691.

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver el recurso de revisión 55/2016, el cual dio origen a la tesis aislada II.1o.44 P (10a.), de título y subtítulo: "RATIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN. EL AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA ES PROCEDENTE, SIEMPRE QUE SE RECLAME JUNTO CON EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO Y POR ENDE, NO SE ACTUALIZA UN CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo IV, septiembre de 2016, Tomo IV, página 2939, con número de registro digital: 2012483.

Tesis de jurisprudencia 31/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de tres de abril de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**EMPLAZAMIENTO EN EL JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. EL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE QUIEN RECIBA LA NOTIFICACIÓN DEBA HABITAR EN EL DOMICILIO DESIGNADO, SÓLO ES EXIGIBLE A "CUALQUIER OTRA PERSONA" DIVERSA DE LOS PARIENTES Y EMPLEADOS DEL DEMANDADO (ARTÍCULO 1393 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 98/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO, ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL NOVENO CIRCUITO. 21 DE NOVIEMBRE DE 2018. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES; MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. MAYORÍA DE TRES VOTOS EN CUANTO AL FONDO, DE LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

## **II. Competencia**

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados en Materia Civil de distintos Circuitos, en la cual se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## **III. Legitimación**

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en los términos dispuestos por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que la hacen valer los integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito.

#### IV. Cuestiones necesarias para resolver el asunto

7. Antes de determinar la existencia de la contradicción denunciada, se hace necesario hacer una breve comparación de los hechos que motivaron los criterios que se estiman en contradicción.

#### **IV.1. Ejecutorias del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito) al resolver los amparos en revisión 224/95, 277/99, 335/2001, 252/2005 y 123/2007**

##### **IV.1.1 Amparo en revisión 224/95**

8. \*\*\*\*\* promovió juicio ejecutivo mercantil en contra de \*\*\*\*\* y otros, del que conoció el Juez Mixto de Primera Instancia de Rioverde, San Luis Potosí, el cual siguió todos sus trámites legales bajo el expediente 595/1994.

9. El nueve de junio de mil novecientos noventa y cinco los demandados presentaron demanda de amparo en contra de los actos del Juez de primera instancia, como autoridad ordenadora, y del actuario judicial adscrito a dicho juzgado y encargado del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Rioverde, como autoridades ejecutoras.

10. En dicha demanda los quejosos solicitaron la nulidad del acta de notificación de nueve de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, de embargo y emplazamiento para comparecer al juicio ejecutivo mercantil, al adolecer de los requisitos previstos en los numerales 112 y 114 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de San Luis Potosí, aplicado supletoriamente al Código de Comercio; así como el citatorio de emplazamiento y la inscripción del embargo trabado a los bienes de los demandados.

11. De la demanda conoció el Juez Primero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, quien seguidos los trámites procesales correspondientes dictó sentencia en el sentido de negar el amparo.

12. Inconformes, los quejosos interpusieron recurso de revisión del que conoció el Tribunal Colegiado en referencia, el cual dictó resolución el tres de noviembre de mil novecientos noventa y cinco en el sentido de revocar la sentencia y conceder el amparo, bajo las premisas siguientes:

a) La a quo estimó de forma incorrecta que los quejosos fueron legalmente citados, requeridos de pago, embargados y emplazados en el juicio eje-

cutivo mercantil, pues como se desprende de las actas levantadas por el actuario adscrito al juzgado de origen, éste entendió las diligencias de citatorio y notificación en el domicilio señalado, con la esposa de uno de los demandados y nuera de otro, la cual manifestó ser encargada del domicilio, pero sin que el actuario se cerciorara de que la persona con la cual entendió las diligencias, habitaba en el domicilio correspondiente.

b) Sólo consta en actas que cuando el actuario se constituyó por primera vez en el domicilio y dejó citatorio, entendió la diligencia con quien dijo ser esposa de uno de los demandados, sin precisar de cuál, y en el acta de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, se advierte que la entendió con la misma persona, quien dijo ser encargada del domicilio y nuera de otro de los demandados; por lo que en términos del artículo 112 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de San Luis Potosí, para que la notificación de una demanda pueda considerarse legal, no basta con que el notificador se cerciore de que actúa en el lugar señalado para ello, sino que es indispensable que, al no encontrar al demandado, la cédula se entregue a los parientes, domésticos o cualquier otra persona que viva en la casa.

Esto es, que el dispositivo legal debe entenderse en el sentido de que esos familiares, domésticos o cualquier otra persona presente en la diligencia habitan en la casa designada y no, simplemente, que se trate de un pariente o doméstico, de tal manera que, al no haberse cumplido con dicho requisito, no puede operar la presunción relativa a que el demandado tuvo conocimiento de la diligencia oportunamente y que recibió las copias del traslado. Por tanto, el emplazamiento fue ilegal.

#### **IV.1.2 Amparo en revisión 277/99**

13. El cinco de julio de mil novecientos noventa y nueve el apoderado de \*\*\*\*\* , solicitó el amparo en contra de los actos del Juez Quinto del Ramo Civil de San Luis Potosí, consistentes en todo lo actuado en el juicio ejecutivo mercantil por la ilegalidad del emplazamiento.

14. De la demanda conoció el Juez Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, quien concedió el amparo al quejoso el treinta de julio de mil novecientos noventa y nueve.

15. Inconforme con dicha determinación, \*\*\*\*\* , actora en el juicio de origen, interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito y que en sesión de veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y nueve dictó resolución, en el

sentido de confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo al quejoso, al estimar que:

a) Si bien el actuario judicial cuenta con fe pública, lo cierto es que sus actuaciones se encuentran sujetas a la conformidad o inconformidad de las partes con el fin de que el juzgador determine si el diligenciario se ajustó o no a lo previsto en la ley.

b) De conformidad con los artículos 111 y 112 del Código de Procedimientos Civiles de San Luis Potosí, la primera notificación se hará personalmente al interesado o su representante o procurador, en la casa designada y si no estuviere, el notificador previo cercioramiento de que ahí vive, le dejará instructivo en el que hará constar la fecha y la hora en que lo entregue, nombre y apellido del promovente, Juez o tribunal que ordena la diligencia, la determinación que mande notificar y nombre y apellido de la persona a quien se entregue recogándole firma, en la razón que se asentará del acto; que si se trata de la notificación de la demanda y a la primera busca no se encuentra al demandado, se le dejará citatorio para hora fija del día siguiente y si no espera, se le hará notificación por cédula, la que se entregará a los parientes o domésticos del interesado o a cualquier otra persona que viva en la casa, exigiendo como requisito que se después de que el diligenciario se haya cerciorado de que ahí vive la persona que deba ser citada, de todo lo cual deberá asentar razón en la diligencia.

c) Toda vez que la notificación y emplazamiento no se entendieron personalmente con el demandado o con su representante o procurador, el diligenciario dejó citatorio del cual se desprende que se dirigió al demandado en el domicilio señalado y que se entendió con la persona que se encontraba en el domicilio, al igual que el emplazamiento, sin que el actuario se hubiere cerciorado de que en el domicilio en el que se constituyó viviera la persona que estaba citando ni asienta los medios de convicción por los cuales llegó al convencimiento de que el domicilio de referencia correspondiera a la persona buscada; porque es insuficiente que el actuario asentara el nombre de la persona con quien entendió la diligencia, ni que proporcionara su media filiación, puesto que no asentó qué relación tenía dicha persona con el demandado ni las fuentes de información o medios de que se valió para llegar al convencimiento de que ese era el domicilio de éste.

d) Por tanto, como ni en el citatorio ni en el acta de emplazamiento levantada un día después, se asientan los medios de convicción que sirvieron al actuario para considerar que el domicilio en que se constituyó correspondía efectivamente al demandado, como tampoco consta que a éste se le hubiera hecho saber quién es la autoridad que ordena el emplazamiento, su

residencia o jurisdicción, ni cuál es el juicio en que se demanda a la persona buscada ni el número de expediente, ni el nombre de quienes lo demandaron, entre otras cuestiones que dejaron en estado de indefensión al demandado.

#### IV.1.3. Amparo en revisión 335/2001

16. Mediante escrito presentado el veintinueve de junio de dos mil uno, \*\*\*\*\* y otra solicitaron el amparo y protección en contra de actos del Juez Octavo del Ramo Civil, en la Ciudad de San Luis Potosí, en el expediente 60/01 relativo al juicio ejecutivo mercantil promovido por \*\*\*\*\*.

17. El acto reclamado consistió, en lo relevante, en la falta de emplazamiento o emplazamiento defectuoso realizado por el actuario adscrito al referido juzgado, del que conoció el Juzgado Tercero de Distrito en San Luis Potosí y, seguidos los trámites de ley, concedió el amparo a los quejosos.

18. Inconformes con dicha sentencia, los apoderados del banco actor interpusieron recurso de revisión y, en sesión de veintisiete de septiembre de dos mil uno, el Tribunal Colegiado de Circuito resolvió confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo a los quejosos.

19. Su decisión, al igual que en los recursos de revisión precedentes, se basaron en que:

a) Si bien el Código de Comercio prevé lo relativo a la primera busca del demandado en el inmueble señalado por el actor y que, en caso de no encontrarlo, se dejará citatorio para que espere al día siguiente y que, de no hacerlo así se llevará a cabo la diligencia de embargo con los parientes, empleados o domésticos del interesado o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado; lo cierto es que el referido ordenamiento nada señala en relación con los detalles que debe contener la primera notificación para que el demandado acuda a juicio, por lo que resulta aplicable el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de San Luis Potosí.

b) El actuario judicial no cumplió con las formalidades de las notificaciones, porque dejó el citatorio con quien dijo ser hijo del demandado y por su conducto le hizo saber el motivo de su presencia; así como que, ante la ausencia del demandado el día siguiente, entendió la notificación con dicha persona. Luego, los demandados no contestaron la demanda, por lo que se les acusó la correspondiente rebeldía.

c) En ese sentido, en términos de los artículos 111 y 112 del código procesal civil local, el actuario debió cerciorarse de que la persona con quien

entendió la diligencia vivía en el domicilio de los demandados para cubrir las exigencias del citatorio y del emplazamiento a juicio.

#### **IV.1.4. Amparo en revisión 252/2005**

20. \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto contra los actos del Juez Quinto del Ramo Civil en San Luis Potosí y su actuario, por el ilegal emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil 530/1999, del cual correspondió conocer al Juez Segundo de Distrito en San Luis Potosí, quien el dieciocho de marzo de dos mil cinco dictó sentencia en la audiencia constitucional en el sentido de conceder el amparo al quejoso.

21. En contra de la resolución anterior, \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión, resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito en sesión de seis de diciembre de dos mil cinco, bajo los resolutivos de confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo al quejoso.

22. Al respecto, sostuvo:

a) Que el actuario judicial adscrito al juzgado de primera instancia no había cumplido con los requisitos que señala la ley para el emplazamiento a juicio; es decir, entre otros, cerciorarse de que la persona distinta al demandado con quien entiende las diligencias viva en el mismo domicilio.

b) Que la falta de asentar si la persona con quien se entienden las diligencias vive en el mismo domicilio que el demandado genera que no exista certeza de ello, para entonces presumir de que la cédula se hubiera entregado al demandado.

#### **IV.1.5. Amparo en revisión 123/2007**

23. El veintinueve de septiembre de dos mil seis, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto en contra de los actos realizados por el Juez Octavo del Ramo Civil en San Luis Potosí y del actuario adscrito a ese órgano jurisdiccional local, por el ilegal emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil 414/2006.

24. De la demanda conoció el Juez Cuarto de Distrito en San Luis Potosí, quien el seis de marzo de dos mil siete, dictó sentencia en el sentido de conceder el amparo al quejoso.

25. En contra de la resolución anterior, \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión, radicado en el Tribunal Colegiado de Circuito multireferido, el cual dictó resolución el veintiséis de abril de dos mil siete, en el sentido de

confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo al quejoso, con base en los razonamientos siguientes:

a) En términos de los artículo (sic) 111 y 1123 del Código de Procedimientos Civiles de San Luis Potosí, no basta con que el actuario se cerciore de que en el domicilio en donde practicó las diligencias viviera el demandado a través de la tercera persona con quien entendió las actuaciones, sino que debió verificar la relación entre el demandado y dicha persona; es decir, si era familiar, doméstico o, bien, si dicha persona vivía en ese domicilio para tener certeza de que entregará el citatorio y la cédula al demandado.

b) No es suficiente que se exhiban documentales en las que conste el nombre de la persona con quien se entendió la diligencia y que su domicilio coincida con el del demandado, pues con ello no se demuestra que vivan en el mismo domicilio, ni que se hubieren entregado las diligencias al demandado.

26. De las ejecutorias anteriores derivó la jurisprudencia IX.1o. J/16, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, de agosto de 2007, página 1295, cuyos rubro y texto son:

"EMPLAZAMIENTO EN MATERIA MERCANTIL. PARA QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA DEMANDA SE ESTIME LEGAL, EL DILIGENCIARIO DEBE CERCIORARSE, AL NO ENCONTRAR AL DEMANDADO, QUE LOS PARIEN- TES, DOMÉSTICOS O CUALQUIER OTRA PERSONA HABITAN EN LA CASA DESIGNADA PARA HACER ENTREGA DE LA CÉDULA RESPECTIVA (LEGIS- LACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).—De conformidad con lo pre- visto en el artículo 112 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de San Luis Potosí de aplicación supletoria al Código de Comercio, para que la notificación de una demanda pueda estimarse legal, no basta con que el no- tificador se cerciore de que actúa en el lugar señalado para ello, sino que, además, es indispensable, al no encontrar al demandado, que la cédula se en- tregue a los parientes, domésticos o cualquier otra persona que viva en la casa; esto es, lo previsto en el dispositivo en cita debe entenderse en el senti- do de que esos parientes, domésticos o cualquier otra persona, presentes en la diligencia, habitan en la casa designada y no simplemente que se trate de un pariente o doméstico, de tal manera que al no haberse cumplido con tal re- quisito, no puede operar la presunción relativa a que el demandado tuvo conocimiento de la diligencia oportunamente y que recibió las copias del traslado."

**IV.2. Ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 22/2017**

27. El ocho de septiembre de dos mil quince, \*\*\*\*\*, endosatario en procuración de \*\*\*\*\*, demandó mediante juicio ejecutivo mercantil de \*\*\*\*\*, diversas prestaciones, del cual correspondió conocer al Juzgado Décimo Civil del Partido Judicial de Tijuana, Baja California, bajo el expediente 1307/2015-B.

28. Previa entrega de citatorio y notificación en el domicilio del demandado, sin que este diera contestación a la demanda, se siguió el juicio en rebeldía y, finalmente, el once de enero de dos mil dieciséis el Juez ordinario dictó sentencia definitiva en el sentido de condenar al demandado el pago de las prestaciones reclamadas.

29. \*\*\*\*\* promovió amparo indirecto en contra del emplazamiento de que fue objeto, del que conoció el Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en Baja California, con residencia en Tijuana, quien mediante resolución de dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis negó el amparo al quejoso.

30. Inconforme con la referida resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión, radicado bajo el toca 22/2017 del índice del Tribunal Colegiado de Circuito en referencia, mismo que en sesión de veintitrés de febrero de dos mil diecisiete determinó confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo al quejoso, en lo que interesa, con base en las premisas que a continuación se sintetizan:

a) Fue correcta la determinación del Juez de Distrito en el sentido de que la omisión del actuario adscrito al juzgado de origen de asentar en el acta respectiva que la persona con quien entendió la diligencia, hija del demandado, vivía en el domicilio en el que actuó, no tornaba ilegal el emplazamiento reclamado, toda vez que el artículo 1393 del Código de Comercio señala que si no se encuentra al demandado a la primera busca en el inmueble señalado por el actor, pero cerciorado de ser el domicilio de aquél, se le dejará citatorio fijándole hora hábil en un lapso de entre treinta y seis y setenta y dos horas posteriores y, si no espera, se practicará la diligencia con los parientes, empleados o domésticos del interesado o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado y el artículo 311 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la legislación mercantil, obliga al notificador a cerciorarse por cualquier medio de que la persona que busca vive en la casa designada y en caso de que no le sea posible, se abstendrá de practicar la notificación.

b) También es correcta la apreciación de la a quo en el sentido de que resultaba inaplicable el criterio de rubro: "EMPLAZAMIENTO EN MATERIA

MERCANTIL. PARA QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA DEMANDA SE ESTIME LEGAL, EL DILIGENCIARIO DEBE CERCIORARSE, AL NO ENCONTRAR AL DEMANDADO, QUE LOS PARIENTES, DOMÉSTICOS O CUALQUIER OTRA PERSONA HABITAN EN LA CASA DESIGNADA PARA HACER ENTREGA DE LA CÉDULA RESPECTIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).", porque el artículo 112 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de San Luis Potosí no era aplicable en el caso concreto.

c) Contrario a lo señalado por el quejoso, el artículo 1393 del Código de Comercio no establece que el pariente con el que el actuario entienda la diligencia de emplazamiento deba vivir en ese domicilio, ya que tal obligación sólo es exigible para aquella persona que no tenga un lazo familiar con el demandado y no para quienes sean sus parientes, empleados o domésticos. Máxime que el actuario no tiene obligación de cerciorarse de un aspecto que no forma parte de las formalidades que rigen su actuación, como es asentar que el familiar con quien entiende el emplazamiento viva en el domicilio.

d) Sobre un tema similar se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 100/2008-PS en la que el tema a dilucidar fue si conforme al artículo 114 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sinaloa, por no localizarse al interesado en el emplazamiento a juicio, el notificador debe cerciorarse de que tanto: 1) el pariente, como; 2) el empleado del interesado, así como; 3) "cualquier otra persona" que reciban la notificación, habitan en el domicilio designado o si dicho requisito residencial es sólo aplicable en el tercer supuesto.

Luego, como el artículo señalado es de similar redacción al numeral 1393 del Código de Comercio, es aplicable el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el requisito consistente en que quien reciba la notificación, debe habitar en el domicilio señalado, sólo es exigible a "cualquier otra persona" diversa a los parientes y empleados del demandado, tal como se aprecia en la jurisprudencia 1a./J. 7/2009 «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 259» de rubro: "EMPLAZAMIENTO. EL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE QUIEN RECIBA LA NOTIFICACIÓN DEBE HABITAR EN EL DOMICILIO DESIGNADO, SÓLO ES EXIGIBLE 'A CUALQUIER OTRA PERSONA' DIVERSA DE LOS PARIENTES Y EMPLEADOS DEL DEMANDADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA)."

e) Por tanto, al tratarse el presente de un tema análogo al resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que fue correcto que el actuario judicial adscrito al Juez de primera instancia no

tuviera obligación de cerciorarse de su(sic) en el domicilio buscado vivía la persona con quien entendió la diligencia, al tratarse de la hija del demandado y no "cualquier otra persona".

31. Con base en lo expuesto, el Tribunal Colegiado de Circuito denunció la posible contradicción de criterios que aquí se resuelve.

## V. Existencia de la contradicción de tesis

32. Esta Primera Sala considera que, con base en el estudio de los precedentes recién detallados, en el caso sí se actualiza una contradicción de criterios, respecto a si en el emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil, al no haberse localizado al demandado en el domicilio señalado por el actor, el notificador debe cerciorarse de que tanto el pariente, como el empleado doméstico del interesado, así como cualquier otra persona que reciban la notificación, habitan en dicho domicilio o si este requisito residencial es sólo aplicable en el tercer supuesto.

33. Como cuestión previa, es importante señalar que para demostrar que existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se sostengan en tesis jurisprudenciales; pues esta Primera Sala, estima que por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.

34. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",<sup>4</sup> y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35.

<sup>5</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

35. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

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

37. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y, dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

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

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

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

38. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P/J, 72/2010 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE

CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.<sup>6</sup>

39. Ahora bien, en el caso concreto, se advierte que se cumplieron los dos primeros requisitos para la existencia de la contradicción.

40. En primer lugar, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para decidir si en el emplazamiento al juicio

<sup>6</sup> Texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

ejecutivo mercantil, al no haberse localizado al demandado en el domicilio señalado por el actor, el notificador debe cerciorarse de que tanto el pariente, como el empleado doméstico del interesado, así como cualquier otra persona que reciban la notificación, habitan en dicho domicilio o si este requisito residencial es sólo aplicable en el tercer supuesto.

41. En cuanto al segundo requisito, de un análisis a las ejecutorias remitidas a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estima que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes abordaron una misma temática con tramos discrepantes de razonamientos jurídicos.

42. Lo anterior, porque ambos Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron amparos en revisión cuyo origen se dio a partir de juicios ejecutivos mercantiles; pero que uno y otro arribaron a conclusiones distintas en relación con los requisitos de legalidad del emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil, cuando la diligencia se entiende con una persona distinta al demandado en el domicilio de este, ya sea un pariente, doméstico o cualquier otra persona que viva en el mismo. De ahí que exista concordancia en cuanto a que cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito efectuaron el estudio de la misma temática, concluyendo en diferentes criterios.<sup>7</sup>

43. Ello es así, pues por un lado, el entonces Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito) resolvió en su ejecutoria que para que el emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil sea legal, es necesario que si el actuario entiende la notificación con una persona distinta al demandado, ya sea pariente, empleado o cualquier otra persona, es necesario que éste verifique que dicha persona habita en el domicilio del demandado y asiente tal circunstancia en el acta correspondiente.

44. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito consideró que el actuario judicial sólo debe cerciorarse de que la persona con quien entiende el emplazamiento habita en el domicilio del demandado y asentar dicha circunstancia, cuando se trate de alguien diferente a un pariente o doméstico del demandado; es decir, que sea "cualquier otra persona" diversa a las anteriores.

---

<sup>7</sup> Apoya lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 72/2010, antes citada, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO. INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

45. De las ejecutorias en contienda, se acreditan los diferendos interpretativos entre lo resuelto por los órganos colegiados lo que da lugar a que esta Primera Sala concluya que ambos órganos jurisdiccionales se contradicen en el criterio interpretativo sostenido, principalmente, en cuanto al contenido de los artículos 1393 del Código de Comercio y 112 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de San Luis Potosí, lo cual actualiza la necesidad de unificación de criterios a fin de evitar la incertidumbre jurídica respecto a la legalidad del emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil que el actuario diligencia con persona distinta al demandado.

46. Finalmente y con base en lo anterior, se colma el tercer requisito para el estudio de contradicción de criterios, toda vez que es evidente que existen posiciones divergentes sobre el mismo tema y, por tanto, ello genera un cuestionamiento; a saber: ¿Es requisito indispensable para la legalidad de la diligencia respectiva que quien reciba la notificación de emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil deba habitar en el domicilio designado o si ello sólo es exigible cuando se trate de "cualquier otra persona" diversa de los parientes, empleados y domésticos del demandado?

## VI. Estudio de fondo

47. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución, mismo que se apoya con base en los razonamientos que a continuación se exponen:

48. Previo a precisar la solución al problema planteado, esta Primera Sala no pierde de vista que todos los casos que dieron origen a las ejecutorias en contradicción provienen de juicios ejecutivos de naturaleza mercantil que se rigen por las reglas que establece el Código de Comercio.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> A continuación se transcriben los artículos vigentes al momento de resolver cada una de las ejecutorias en contradicción, los cuales han sufrido algunas reformas, pero sin modificación que afecte el estudio del presente asunto:

(Reformado, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"**Artículo 1,055.** Los juicios mercantiles, son ordinarios, ejecutivos o los especiales que se encuentren regulados por cualquier ley de índole comercial, los cuales se sujetarán a las siguientes reglas: ..."

"**Artículo 1,391.** El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.

"Traen aparejada ejecución:

"I. La sentencia ejecutoriada o pasada en autoridad de cosa juzgada y la arbitral que sea inapelable, conforme al art. 1,346, observándose lo dispuesto en el 1,348;

"(Reformada, D.O.F. 13 de junio de 2003)

49. Se destaca dicho aserto, porque si bien no en todos los casos la relación mercantil se dio entre personas de comercio,<sup>9</sup> es verdad que en la totalidad de ellos existía de por medio un título ejecutivo, lo que trajo como

"II. Los instrumentos públicos, así como los testimonios y copias certificadas que de los mismos expidan los fedatarios públicos;

"III. La confesión judicial del deudor, según el artículo 1,288; (Reformada, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"IV. Los títulos de crédito; (Reformada, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"V. Las pólizas de seguros conforme a la ley de la materia; (Reformada, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"VI. La decisión de los peritos designados en los seguros para fijar el importe del siniestro, observándose lo prescrito en la ley de la materia; (Reformada, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"VII. Las facturas, cuentas corrientes y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor, y (Adicionada, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"VIII. Los demás documentos que por disposición de la ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución."

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 9 de enero de 2012)

**"Artículo 1,055.** Los juicios mercantiles, son ordinarios, orales, ejecutivos o los especiales que se encuentren regulados por cualquier ley de índole comercial. Todos los juicios mercantiles con excepción de los orales que tienen señaladas reglas especiales, se sujetarán a lo siguiente: ..."

**"Artículo 1,391.** El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.

"Traen aparejada ejecución:

"I. La sentencia ejecutoriada o pasada en autoridad de cosa juzgada y la arbitral que sea inapelable, conforme al art. 1,346, observándose lo dispuesto en el 1,348; (Reformada, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"II. Los instrumentos públicos, así como los testimonios y copias certificadas que de los mismos expidan los fedatarios públicos, en los que conste alguna obligación exigible y líquida;

"III. La confesión judicial del deudor, según el artículo 1,288; (Reformada, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"IV. Los títulos de crédito;

"V. (Derogada, D.O.F. 14 de diciembre de 2011) (Reformada, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"VI. La decisión de los peritos designados en los seguros para fijar el importe del siniestro, observándose lo prescrito en la ley de la materia; (Reformada, D.O.F. 17 de abril de 2012)

"VII. Las facturas, cuentas corrientes y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor; (Reformada, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"VIII. Los convenios celebrados en los procedimientos conciliatorios tramitados ante la Procuraduría Federal del Consumidor o ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, así como los laudos arbitrales que éstas emitan, y (Reformada, D.O.F. 17 de abril de 2012)

"IX. Los demás documentos que por disposición de la ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución."

<sup>9</sup> Amparo en revisión 22/2017 del índice del Primer Tribunal en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito.

consecuencia que en cada uno de los litigios fuera necesario acudir a la vía mercantil para ventilar la controversia correspondiente.

50. En este sentido, con independencia de lo resuelto por cada órgano colegiado en su momento, lo cierto es que en todos los casos el procedimiento debió regirse a partir de las disposiciones adjetivas del Código de Comercio, sin que el hecho de que el ordenamiento hubiera sufrido diversas reformas desde la resolución del primer precedente (amparo en revisión 224/1995) hasta el último (amparo en revisión 22/2017), pues de modo alguno ello influyó en la tramitación de los juicios ejecutivos mercantiles ni era necesaria (como ocurrió) la supletoriedad de la legislación procesal local.

51. Para justificar la afirmación precedente, debe señalarse que el Código de Comercio dispuso, en un primer momento, que los juicios mercantiles se sustanciarían de acuerdo a los procedimientos aplicables conforme a ese ordenamiento y, en su defecto, supletoriamente con base en las leyes procesales locales,<sup>10</sup> cuando no existiera convenio ni compromiso arbitral entre las partes para la solución de conflictos.

52. Posteriormente, la codificación mercantil fue reformada y se señaló que a falta de convenio entre las partes sobre el procedimiento ante tribunales, los juicios mercantiles se registrarán por las disposiciones de la propia codificación mercantil y las leyes especiales en materia de comercio o, en su defecto, la ley de procedimientos local respectiva.<sup>11</sup>

53. Tiempo después, el Código de Comercio volvió a ser reformado y se añadió la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles y se eli-

<sup>10</sup> (Reformado, D.O.F. 4 de enero de 1989)

"**Artículo 1,054.** En caso de no existir compromiso arbitral ni convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se registrarán por las disposiciones de este libro y en su defecto se aplicará la ley de procedimientos local respectiva."

<sup>11</sup> (Reformado, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"**Artículo 1,054.** En caso de no existir convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se registrarán por las disposiciones de este libro y en su defecto se aplicará la ley de procedimientos local respectiva. ..." (Reformado, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"**Artículo 1,063.** Los juicios mercantiles se sustanciarán de acuerdo a los procedimientos, aplicables conforme este código, las leyes especiales en materia de comercio y en su defecto por la ley procesal local respectiva."

minó la de la legislación procesal local,<sup>12</sup> para finalmente ser modificado hasta establecer la redacción que actualmente mantiene, en el sentido de que los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones de dicho ordenamiento y, en su defecto, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en caso de que no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, la ley de procedimientos local respectiva.<sup>13</sup>

54. Con base en estos elementos y toda vez que los amparos en revisión fueron resueltos en distintos años, debe concluirse que las reglas previstas en el Código de Comercio fueron variando dependiendo de las disposiciones vigentes al momento de dar solución a cada uno de los recursos señalados. Sin embargo, el tema de la supletoriedad al Código de Comercio se mantuvo más o menos similar en relación con la aplicación de las reglas procesales locales; es decir, la supletoriedad de la legislación procesal local siempre se mantuvo en último lugar y, durante algunos años, fue suprimida de la codificación mercantil.

55. Se destaca lo anterior, porque la materia mercantil, por disposición del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el derecho sustantivo que regula los actos de comercio corresponde a la competencia de la Federación y, conforme al artículo 104, fracción II, de la propia Carta Magna, el conocimiento de tales controversias corresponde en principio, a los tribuna-

<sup>12</sup> (Reformado, D.O.F. 13 de junio de 2003)

"**Artículo 1,054.** En caso de no existir convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones de este libro y en su defecto se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles. ..."

(Reformado, D.O.F. 13 de junio de 2003)

"**Artículo 1,063.** Los juicios mercantiles se sustanciarán de acuerdo a los procedimientos aplicables conforme este Código, las leyes especiales en materia de comercio y en su defecto por el Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>13</sup> (Reformado, D.O.F. 30 de diciembre de 2008)

"**Artículo 1,054.** En caso de no existir convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones de este libro y, en su defecto, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en caso de que no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, la ley de procedimientos local respectiva. ..."

(Reformado, D.O.F. 17 de abril de 2008)

"**Artículo 1,063.** Los juicios mercantiles se sustanciarán de acuerdo a los procedimientos aplicables conforme este Código, las leyes especiales en materia de comercio y en su defecto por el Código Federal de Procedimientos Civiles y en último término por el Código de Procedimientos Civiles Local."

les federales, porque se trata del cumplimiento y la aplicación de una ley federal, como acontece con el Código de Comercio.

56. Así, como para tal fin se requiere un procedimiento y según lo establece el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución, el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las atribuciones de los tribunales federales, entre las que se encuentran la de dirimir las controversias relacionadas con los actos de comercio, resulta evidente que, conforme a los referidos preceptos, el legislador federal puede dictar las disposiciones procesales para regular el procedimiento destinado a resolver esa especie de controversias.<sup>14</sup>

57. En relación con ello, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la supletoriedad al Código de Comercio de los dispositivos de los códigos de procedimientos civiles de los diferentes Estados de la República en que se tramite cada caso, sólo es aplicable en materia procesal, lo que únicamente puede acontecer cuando no exista disposición expresa en el Código de Comercio.<sup>15</sup>

58. Bajo esta tesis, en materia de la legalidad al emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil, las autoridades judiciales y las partes se atenderán a las reglas previstas en el Código de Comercio y, como última opción, a las que señalen las codificaciones procesales locales en caso de ser necesaria su aplicación supletoria a falta de disposición expresa en aquél.

59. Por tanto, esta Primera Sala estima que en materia del emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil no es aplicable la supletoriedad de la legislación procesal local al Código de Comercio, en tanto este ordenamiento federal precisa los elementos que deben colmarse para la legalidad de dicha diligen-

---

<sup>14</sup> Sustenta este argumento el criterio de la Séptima Época del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "PROCESO MERCANTIL, FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 217-228, Primera Parte, página 38.

<sup>15</sup> Para fortalecer estos asertos, se invocan por mayoría de razón en sus consideraciones los criterios 1a./J. 43/2001 «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 227» y 3a./J. 27/94 «publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época núm. 83, noviembre de 1994, página 18» de rubros: "JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. INAPLICABILIDAD SUPLETORIA DE LOS ARTÍCULOS 349 Y 350 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE PUEBLA AL CÓDIGO DE COMERCIO." y "NOTIFICACION POR MEDIO DE LISTA EN MATERIA MERCANTIL, MOMENTO EN QUE SURTE SUS EFECTOS. APLICACION SUPLETORIA AL CODIGO DE COMERCIO DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y DE LAS LEGISLACIONES DE LAS ENTIDADES DE LA REPUBLICA QUE CONTIENEN DISPOSICIONES SIMILARES.", respectivamente.

cia de forma completa; específicamente, para determinar si el actuario debe cerciorarse o no de que la persona distinta al demandado con quien se entien- de la notificación vive en el mismo domicilio que aquél, ya sea pariente, em- pleado o cualquier otra persona.

60. Apoya el aserto anterior las tesis 2a. IV/2016 y 2a. V/2016 de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI AL ANALIZARSE LA POSTURA DE LOS ÓR- GANOS FACULTADOS CONTENDIENTES, SE ADVIERTE QUE LE DIERON UN ALCANCE INDEBIDO, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE CORREGIRLA Y ESTABLECER EL CRITERIO JURISPRUDENCIAL PER- TINENTE."<sup>16</sup> y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NA- CIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO."<sup>17</sup> que esta Primera Sala comparte.

<sup>16</sup> Texto: "En términos de lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Polí- tica de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal les corresponderá resolver sobre las contradicciones de tesis que se susciten entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia espe- cializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tri- bunales Colegiados de diferente Circuito, por lo que decidirá la tesis que prevalezca como jurisprudencia. Ahora bien, si al tomar esa decisión se advierte que esos órganos facultados contendientes le dieron un alcance inexacto a su postura, debe corregirla y decidir la tesis perti- nente, pues de lo contrario, no sólo se afectaría la seguridad jurídica que se busca salvaguardar al resolver este tipo de asuntos, sino también la justicia, al no definirse un problema que podría dar lugar a la aplicación incorrecta de un criterio aislado o una jurisprudencia, así como las nor- mas jurídicas interpretadas ahí por aquéllos. Máxime, que por disposición expresa del invocado numeral 226, párrafo quinto, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspon- diente, entre otras cosas, para sustentar un criterio diverso.", visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1293 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* de viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas».

<sup>17</sup> Texto: "La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fraccio- nes I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformi- dad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico espe- cífico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros inte- grantes.", visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1292 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* de viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas».

61. Establecido lo que antecede, el libro quinto "De los juicios mercantiles", cuyo título tercero "De los juicios ejecutivos" del Código de Comercio prevé las reglas relativas a la tramitación y resolución de juicios ejecutivos mercantiles.

62. Como se ha señalado con anterioridad, las ejecutorias en contienda fueron emitidas en distintos momentos y, consecuentemente, las disposiciones vigentes del Código de Comercio en cada caso fueron variando, por lo que es recomendable verificar si los cambios pudieran trascender al resultado de la contradicción:

13 diciembre 1889	24 mayo 1996	13 junio 2003	10 enero 2014
<p><b>Artículo 1,393.</b> No encontrándose al deudor á la primera busca, se le dejará citatorio, fijándole día y hora hábil para que aguarde. Por el solo hecho de que el deudor no aguarde al emplazamiento se procederá á practicar al embargo <u>con cualquiera persona que se encuentre en la casa ó con el vecino más inmediato.</u></p>	<p><b>Artículo 1,393.</b> No encontrándose al deudor a la primera busca en el inmueble señalado por el actor, pero cerciorado de ser el domicilio de aquél, se le dejará citatorio fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores, y si no aguarda, se practicará la diligencia de embargo <u>con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado,</u> siguiéndose las reglas de la ley procesal local, respecto de los embargos.</p>	<p><b>Artículo 1,393.</b> No encontrándose el deudor a la primera busca en el inmueble señalado por el actor, pero cerciorado de ser el domicilio de aquél, se le dejará citatorio fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores, y si no aguarda, se practicará la diligencia de embargo <u>con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado,</u> siguiéndose las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto de los embargos.</p>	<p><b>Artículo 1,393.</b> No encontrándose el demandado a la primera busca en el inmueble señalado por el actor, pero cerciorado de ser el domicilio de aquél, se le dejará citatorio fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores, y si no aguarda, se practicará la diligencia de embargo <u>con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado,</u> siguiéndose las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto de los embargos. Una vez que el actuario o ejecutor</p>

			<p>se cerciore de que en el domicilio sí habita la persona buscada y después de la habilitación de días y horas inhábiles, de persistir la negativa de abrir o de atender la diligencia, el actuario dará fe para que el Juez ordene dicha diligencia por medio de edictos sin girar oficios para la localización del domicilio.</p>
--	--	--	--

63. Como se observa, la variación de las expresiones "con cualquiera persona que se encuentre en la casa" y "parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado" no cambia en nada el punto de contradicción, pues en cualquier caso debe dilucidarse si es necesario que el actuario verifique que tanto los parientes, empleados o domésticos, como cualquier otra persona, viven en el mismo domicilio del deudor o no.

64. A pesar de lo anterior, aun cuando debe insistirse en que es innecesaria la aplicación supletoria de la codificación procesal local al estar regulada la forma en que deberá llevarse a cabo el emplazamiento al juicio ejecutivo mercantil cuando no se encuentre el demandado en el Código de Comercio, vale señalar que el artículo 112 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de San Luis Potosí<sup>18</sup> dispone una redacción similar al artículo 1393 en mención, por lo que la interpretación que aquí se ejecute, tendrá el mismo alcance en uno y otro casos.

<sup>18</sup> **Artículo 112.** Si se tratare de notificación de la demanda y a la primera busca no se encontrase al demandado, se le dejará citatorio para hora fija del día siguiente; y si no espera se le hará la notificación por cédula.

"La cédula en los casos de este artículo y del anterior, se entregará a los parientes o domésticos del interesado o a cualquier otra persona que viva en la casa, después de que el notificador se hubiere cerciorado de que allí vive la persona que deba ser citada; de todo lo cual se asentará razón en la diligencia."

65. Ahora bien, el Código de Comercio vigente desde el trece de diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, se divide en cinco libros, dentro de los cuales destaca, para efectos de la contradicción, el libro quinto "De los juicios mercantiles", cuyo título tercero "De los juicios ejecutivos" prevé las reglas relativas a la tramitación y resolución de juicios ejecutivos mercantiles.<sup>19</sup>

66. Conforme al apartado referido,<sup>20</sup> el procedimiento inicia una vez que el actor presenta su demanda acompañada del título ejecutivo, para que el Juez provea el auto con efectos de mandamiento en forma, de tal manera que el demandado sea requerido de pago y, de no hacerlo, se le embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda, los gastos y costas, poniéndolos bajo la responsabilidad del actor, en depósito de persona nombrada por éste.<sup>21</sup>

67. No encontrándose el demandado a la primera busca en el inmueble señalado por el actor, pero cerciorado de ser el domicilio de aquél, se le deja citatorio fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores. Si no aguarda, la diligencia de embargo se practica con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, siguiéndose las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto de los embargos.<sup>22</sup>

68. El Código de Comercio establece que las notificaciones en cualquier tipo de procedimiento serán personales o por cédula<sup>23</sup> y, de conformidad

---

<sup>19</sup> **Título tercero.**

**De los juicios ejecutivos.**

"**Artículo 1,391.** El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución. ..."

<sup>20</sup> Nota: Se utiliza el texto vigente al momento de resolver la presente contradicción, toda vez que los numerales relativos a la tramitación del juicio ejecutivo mercantil no ha cambiado en lo que interesa para la resolución del presente asunto; sobre todo respecto a la forma en que el actor debe presentar la demanda, el embargo de los bienes, el citatorio y el emplazamiento.

<sup>21</sup> "**Artículo 1,392.** Presentada por el actor su demanda acompañada del título ejecutivo, se proveerá auto, con efectos de mandamiento en forma, para que el deudor sea requerido de pago, y no haciéndolo se le embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda, los gastos y costas, poniéndolos bajo la responsabilidad del acreedor, en depósito de persona nombrada por éste."

<sup>22</sup> "**Artículo 1,393.** No encontrándose el deudor a la primera busca en el inmueble señalado por el actor, pero cerciorado de ser el domicilio de aquél, se le dejará citatorio fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores, y si no aguarda, se practicará la diligencia de embargo con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, siguiéndose las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto de los embargos."

<sup>23</sup> "**Artículo 1,068.** [...]"

"Las notificaciones en cualquier procedimiento judicial serán:

"I. Personales o por cédula."

con el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al primer ordenamiento,<sup>24</sup> las notificaciones personales se llevarán a cabo, entre otros supuestos, para emplazar a juicio al demandado y, en caso que se trate de la primera notificación en el negocio;<sup>25</sup> con el interesado o su representante o procurador, en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada, de la resolución que se notifica.

69. Si a la primera busca no se encontrare a quien deba ser notificado de la demanda, se le dejará citatorio para que espere en la casa designada y, si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar el mismo.<sup>26</sup>

70. Para hacer una notificación personal<sup>27</sup> y, salvo en el caso que se hubiera designado un nuevo domicilio,<sup>28</sup> se cerciorará el notificador, por cualquier medio, de que la persona que deba ser notificada vive en la casa

<sup>24</sup> **"Artículo 1,054.** En caso de no existir convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones de este libro y, en su defecto, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en caso de que no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, la ley de procedimientos local respectiva. ..."

**"Artículo 1,063.** Los juicios mercantiles se sustanciarán de acuerdo a los procedimientos aplicables conforme este Código, las leyes especiales en materia de comercio y en su defecto por el Código Federal de Procedimientos Civiles y en último término por el Código de Procedimientos Civiles local."

<sup>25</sup> **"Artículo 309.** Las notificaciones serán personales:

"I. Para emplazar a juicio al demandado, y en todo caso en que se trate de la primera notificación en el negocio."

<sup>26</sup> **"Artículo 310.** Las notificaciones personales se harán al interesado o a su representante o procurador, en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada, de la resolución que se notifica.

"...

"Si se tratare de la notificación de la demanda, y a la primera busca no se encontrare a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere, en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y, si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar el mismo."

<sup>27</sup> **"Artículo 311.** Para hacer una notificación personal, y salvo el caso previsto en el artículo 307, se cerciorará el notificador, por cualquier medio, de que la persona que deba ser notificada vive en la casa designada, y, después de ello, practicará la diligencia, de todo lo cual asentará razón en autos.

En caso de no poder cerciorarse el notificador, de que vive, en la casa designada, la persona que debe ser notificada, se abstendrá de practicar la notificación, y lo hará constar para dar cuenta al tribunal, sin perjuicio de que pueda proceder en los términos del artículo 313."

<sup>28</sup> **"Artículo 307.** Mientras un litigante no hiciere nueva designación de la casa en que han de hacerse las notificaciones personales, seguirán haciéndose en la casa que para ello hubiere señalado."

designada y, después de ello, practicará la diligencia, de todo lo cual asentará razón en autos.

71. Conforme a lo anterior, puede afirmarse que el emplazamiento es la más importante de las notificaciones, porque mediante ese acto procesal se da a conocer al demandado la reclamación que le hace jurídicamente el actor, a efecto de que esté en aptitud de contestarla y no se le deje en estado de indefensión.

72. Por tanto, desde ese momento de la notificación de la demanda, con motivo de que el emplazado tiene el deber de contestarla ante el Juez, dentro del plazo concedido, queda entablada la relación jurídica procesal entre las partes del juicio y entre el Juez y cada una de éstas.

73. Ahora bien, para determinar si conforme al artículo 1393 del Código de Comercio,<sup>29</sup> por no localizarse al interesado del emplazamiento a juicio, el notificador debe cerciorarse que tanto: 1) el pariente, como 2) el empleado del interesado, así como 3) "cualquier otra persona" que reciban la notificación, habitan en el domicilio designado, o si dicho requisito residencial es aplicable sólo en el tercer supuesto; debe atenderse al contenido del artículo 14 constitucional que consagra la garantía de audiencia, que impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga contra alguna persona (ante tribunales previamente establecidos y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho) y que pueda culminar con un acto privativo, se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

74. Como efectivamente lo sostuvo la anterior integración de esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 100/2008 en sesión de tres de diciembre de dos mil ocho y que dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 7/2009,<sup>30</sup> las formalidades esenciales del procedimiento son las condiciones

<sup>29</sup> Cuya interpretación se extiende al artículo 112 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de San Luis Potosí.

<sup>30</sup> "EMPLAZAMIENTO. EL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE QUIEN RECIBA LA NOTIFICACIÓN DEBE HABITAR EN EL DOMICILIO DESIGNADO, SÓLO ES EXIGIBLE A "CUALQUIER OTRA PERSONA" DIVERSA DE LOS PARIENTES Y EMPLEADOS DEL DEMANDADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA). La finalidad del emplazamiento es que el demandado tenga noticia cierta y plena del inicio de un juicio en su contra, del contenido de la demanda y de las consecuencias si no comparece a contestarla, todo ello en aras de garantizar su derecho a una adecuada y oportuna defensa. En este sentido, acorde con dicha finalidad, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 13 de febrero de 1985 se reformó el artículo 114 del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, con el objeto de dar celeridad y

procesales fundamentales que deben satisfacerse tanto en el proceso jurisdiccional como en el procedimiento administrativo para otorgar al posible afectado por el acto de autoridad privativo una razonable oportunidad de defensa; cuya finalidad es evitar la indefensión del afectado con algún acto del órgano jurisdiccional.

75. Asimismo, el artículo 17 de la Constitución General prescribe que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma y cualquiera tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales en los plazos y términos que fijen las leyes, tribunales que estarán expeditos para impartirla, con la emisión de resoluciones oportunas, completas e imparciales, respecto de las que las leyes garantizarán su plena ejecución.

76. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95,<sup>31</sup> estableció que las aludidas formalidades esenciales del procedimiento, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos:

---

simplificar los juicios civiles, pues se estableció que cuando no obstante habersele dejado citatorio, el interesado en el emplazamiento no lo atendiere, la notificación se entregará ya sea a sus parientes, a sus empleados o a 'cualquier otra persona' que habite en el lugar de la diligencia. Así, de la interpretación armónica y teleológica del indicado precepto, y conforme a los principios contenidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el requisito de que quien reciba la notificación debe habitar en el domicilio designado sólo es exigible a 'cualquier otra persona' diversa de los parientes y empleados del demandado, en virtud de que el citado requisito no tendría utilidad práctica cuando los sujetos vinculados familiar o laboralmente con quien debe comparecer a juicio no habitan en el domicilio de éste, aunque permanezcan la mayor parte del día en ese lugar. Esto es, exigir que la diligencia mencionada se entienda únicamente con quien habite en el domicilio del buscado obstaculizaría la tramitación del procedimiento; además, precisamente los lazos familiares y laborales señalados generan mayor seguridad de que se hará saber al interesado que existe una demanda interpuesta en su contra, lo cual no necesariamente ocurriría tratándose de 'cualquier otra persona', cuya presencia en el domicilio donde se lleve a cabo el emplazamiento podría ser ocasional o accidental.", visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 259.

<sup>31</sup> "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.—La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

- a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- c) La oportunidad de alegar; y,
- d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

77. La primera de esas formalidades esenciales del procedimiento y, además, requisito indispensable para que se puedan dar las otras, es la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; pues es esa la primera formalidad denominada, generalmente, emplazamiento y cuyo objeto es comunicar el contenido de la demanda a la parte demandada de un juicio para que tenga oportunidad de ser oída en su defensa y establece la relación jurídica entre cada una de las partes y entre éstas y el Juez, desde el momento de la realización de dicho acto.

78. De esta forma, la importancia y trascendencia del emplazamiento, radica en sus efectos, que son prevenir el juicio en favor del Juez que hace u ordena el emplazamiento; sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el Juez que lo emplazó siendo competente al tiempo de la citación, aunque después deje de serlo con relación al demandado, porque éste cambie de domicilio, o por otro motivo legal y obligar al demandado a contestar ante el Juez que lo emplazó.

79. Así, una vez emplazado a juicio, el demandado tiene la obligación de comparecer a contestar la demanda, pues en caso de ser omiso, el Juez declarará la rebeldía en que incurrió, con la posible consecuencia de que le podría perjudicar la sentencia que se pronuncie en el juicio por no haber comparecido a defenderse de la demanda instaurada en su contra.

80. Por ello, la importancia y trascendencia del emplazamiento han sido reiteradamente reconocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al efecto señaló que la falta de emplazamiento o su defectuosa práctica constituyen la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, puesto que da origen a la omisión de las demás formalidades esenciales del juicio;<sup>32</sup> pues es indudable que las formalidades que disponen las leyes procesales

---

<sup>32</sup> Al respecto se invoca la jurisprudencia de la otrora Tercera Sala de rubro: "EMPLAZAMIENTO. ES DE ORDEN PÚBLICO Y SU ESTUDIO ES DE OFICIO.", visible en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, 163-168, Cuarta Parte, página 195.

para la práctica del emplazamiento, no tienen otra finalidad que la de garantizar, hasta donde racionalmente sea posible, que el demandado tenga noticia cierta y plena del inicio de un juicio en su contra y de sus consecuencias, ya que sólo así tendrá realmente oportunidad de defenderse.

81. Inclusive en el artículo 17 constitucional se complementa la garantía de legalidad de que se trata, al prever que, entre los diversos derechos fundamentales que se tutelan en ese numeral, se encuentra el relativo a tener un acceso efectivo a la administración de justicia que desarrollan los tribunales, sujetándose a los plazos y términos que fijen las leyes; es decir, deben garantizar a los gobernados un efectivo acceso a la justicia, que tienda a generar seguridad jurídica a todas las personas físicas o morales que acudan como partes a la contienda, a la vez que el procedimiento debe ser pronto y expedito, siempre y cuando no se llegue al extremo de hacer nugatorio el derecho cuya tutela se pretende.<sup>33</sup>

82. Así, en relación con la indicación del artículo 1,393 del Código de Comercio, la referencia o requisito residencial de la persona o las personas con las que puede practicarse la notificación en caso de no hallarse presente el demandado, no podría tener aplicación práctica en aquellos casos en los que, no obstante que el empleado, el doméstico o el pariente de aquél o "cualquier otra persona" permanecieran la mayor parte del día en el domicilio del destinatario de la notificación pero no habitaren en ese lugar, por lo que si los primeros están unidos por lazos familiares y laborales con éste, no se justifica la apreciación de que las personas vinculadas con el demandado tengan que habitar, necesariamente, en el lugar indicado para el emplazamiento.

83. Ese razonamiento, conforme al que las personas de referencia deben habitar en el domicilio de la persona a quien se trate de emplazar, es jurídicamente inaceptable, en atención a que si bien en los artículos en estudio, la expresión "viva" en el domicilio del demandado implica un requisito residencial que se refiere al caso de "cualquier otra persona" diversa de los parientes, empleados o domésticos de la parte buscada.

---

<sup>33</sup> Apoya esta afirmación el criterio P./J. 113/2001 de rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.", de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 5.

84. De una interpretación gramatical<sup>34</sup> de la norma se advierte que la porción "se practicará la diligencia de embargo con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado", se divide en dos grupos de personas.

85. Esto es así, porque en el primer grupo se comprenden tres tipos de personas, a saber "parientes, empleados o domésticos del interesado" en el que se inserta la conjunción disyuntiva "o" que hace optativo para el actuario entender la diligencia con cualquier persona cuyas características se adecuen a una de las opciones anteriores y que, dadas sus cualidades, se entienden involucradas a través de algún tipo de relación o lazo con el demandado; mientras que, a su vez, el segundo grupo previsto en la norma se encuentra separado del primero mediante la interposición de la misma conjunción disyuntiva "o", para después agregar la porción "cualquier otra persona que viva en el domicilio", lo que se traduce en una separación entre los dos conjuntos de personas.

86. Dicho de otro modo, el segundo grupo debe entenderse independiente del primero porque comprende personas cuyo vínculo con el demandado es distinto al familiar o laboral y, en ese sentido, no es posible demostrar si convive cotidianamente con este o si sólo se trata de personas que se encontraban en su domicilio de forma circunstancial.

87. Luego, de la redacción de las normas en estudio se advierte que el verbo "vivir" se conjugaron en singular: "que viva"; esto es, debe entenderse que ese cercioramiento por parte del notificador debe operar sólo para el supuesto del señalamiento "cualquier otra persona"; pues si el requisito de verificar "que viva" fuera exigido para las tres clases de personas mencionadas en el artículo en comento, entonces podría la redacción de los preceptos (sic) hubiera sido en plural por parte del legislador.

88. Así, es necesario establecer que el notificador no tiene la obligación de investigar si es verdad lo que aducen las personas con quien entiende

---

<sup>34</sup> Lo anterior con apoyo, en lo conducente, en la tesis de la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación* "INTERPRETACIÓN DE LA LEY.—Dos elementos debe tener presentes el juzgador al interpretar la ley: el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósitos que llevaron al legislador a dictarla. Claro es que cuando el sentido gramatical va enteramente de acuerdo con el fin que se persigue, no habrá duda sobre la aplicación de la ley; pero si, examinados los propósitos del legislador, se encuentra una palpable contradicción entre estos propósitos, y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hace suponer que esta significación no es la real, y debe procurarse, preferentemente, descubrir cuál fue la voluntad manifestada en el precepto legal, ya que, de acuerdo ella, es como debe decidirse la controversia.", visible en el Tomo XVIII, página 116.

la diligencia de emplazamiento, tocante a que son empleados, parientes del demandado o que cualquier otra persona que allí se localice habita en el domicilio, pues la ley no lo exige de esa forma.

89. Por las razones expuestas, debe interpretarse que para efectos del emplazamiento, el requisito de que "viva en el domicilio" o "viva en la casa" debe ser exigible sólo para la indicación normativa de "cualquier otra persona", no así para los parientes, empleados o domésticos del interesado; pues exigir al actuario que únicamente entienda la diligencia con quien habite en el domicilio del buscado, no obstante que se practique con sus empleados o parientes que no vivan ahí, significa obstaculizar y retardar con tales complicaciones, el inicio y la tramitación del procedimiento.

90. Máxime que puede darse el caso de que el buscado viva solo en el sitio donde el notificador se constituyó y, aun cuando este pudiera entender la diligencia de emplazamiento con algún pariente o empleado de aquél, al no satisfacerse el requisito de que vivan en ese mismo domicilio, el notificador no podría dejar citatorio y mucho menos el inductivo, retardando el procedimiento, al tener que esperar indefinidamente al directamente interesado que es la única persona que vive ahí.

91. Además, debe considerarse que la presencia de "cualquier otra persona" diversa de los parientes y empleados de la parte demandada, en el sitio donde se practique la diligencia, no debe ser esporádica, ocasional, accidental o extraña al grado que dificulte al interesado tener conocimiento real del emplazamiento, ya que por la ausencia del que es llamado a juicio, aquélla habrá de recibir el citatorio y el inductivo de la notificación, así como los documentos integrantes de la demanda, y por ello es comprensible y racional que el artículo 1393 del Código de Comercio exija que "cualquier otra persona" con la que se entienda la diligencia habite en la casa o local designado para el emplazamiento, pues si no habitare allí sería muy difícil y poco probable que el demandado se entere de la demanda y acuda ante el Juez a defender sus derechos.

92. En cambio, esta dificultad no podría presentarse si se realiza la diligencia con los parientes o empleados de la parte demandada aunque no habiten en el domicilio de ésta, pues con los primeros tiene un trato y una comunicación más o menos permanente (constante) en virtud del lazo de parentesco existente; y con los segundos igualmente tiene una más cercana y constata comunicación por la relación laboral que los une, con independencia de si unas y otras personas viven o no en la casa o local donde se practique la notificación.

93. Por ello esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la obligación del notificador de cerciorarse de que la persona habite en el domicilio del buscado, es exclusivamente aplicable al supuesto relativo a "cualquier otra persona", para que no se dificulte ni retarde extremadamente la diligencia del emplazamiento por no vivir el empleado o el pariente del demandado en el domicilio de este último.

94. Tal requisito debe entenderse como una medida de protección para quien se intenta emplazar, toda vez que al realizarse dicha diligencia con el pariente o empleado del buscado, aunque no viva allí, se tiene más seguridad de que harán saber al interesado la interposición de la demanda, por el lazo que los une (familiar o laboral) y por tener una comunicación constante más estrecha (cercana); lo que no se tendría si se tratara de "cualquier otra persona", pues su presencia en el domicilio del llamado a juicio podría ser ocasional, accidental y, por ende, sin tener la obligación moral de hacer llegar el comunicado al interesado, por tal razón, el legislador ordenó que el notificador se cerciore de que sea "cualquier otra persona" quien viva en el domicilio, para así tener mayores posibilidades de certeza de que informará al interesado de la instauración del juicio y evitar dejarlo en estado de indefensión.

95. De esta forma el procedimiento se hace expedito al iniciarse la primera etapa del juicio con rapidez, sin trabas y sin detrimento de la seguridad jurídica que debe prevalecer en los juicios, debido a que la administración de justicia debe prestarse en forma pronta y completa, y los gobernados deben tener un efectivo acceso a la justicia, tal como lo dispone el artículo 17 constitucional.

## VI. Decisión

96. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, las sustentadas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo rubro y texto siguientes:

EMPLAZAMIENTO EN EL JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. EL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE QUIEN RECIBA LA NOTIFICACIÓN DEBA HABITAR EN EL DOMICILIO DESIGNADO, SÓLO ES EXIGIBLE A "CUALQUIER OTRA PERSONA" DIVERSA DE LOS PARIENTES Y EMPLEADOS DEL DEMANDADO (ARTÍCULO 1393 DEL CÓDIGO DE COMERCIO). La finalidad del emplazamiento es que el demandado tenga noticia cierta y plena del inicio de un juicio en su contra, del contenido de la demanda y de las consecuencias si no comparece a contestarla, todo ello en aras de garantizar su derecho a una adecuada y oportuna defensa. Acorde con dicha finalidad, el artículo 1393 del Código

de Comercio al establecer que no obstante habersele dejado citatorio al demandado en el juicio ejecutivo mercantil, éste no lo atendiere, la notificación se entregará a sus parientes, a sus empleados o sus domésticos o a "cualquier otra persona" que viva en el domicilio señalado. Así, de la interpretación armónica y teleológica del indicado precepto y conforme a los principios contenidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el requisito de que quien reciba la notificación debe habitar en el domicilio designado sólo es exigible a "cualquier otra persona" diversa de los parientes, empleados y domésticos del demandado, en virtud de que el citado requisito no tendría utilidad práctica cuando los sujetos vinculados familiar o laboralmente con quien debe comparecer a juicio no habitan en el domicilio de éste, aunque permanezcan la mayor parte del día en ese lugar. Lo anterior, porque exigir que la diligencia mencionada se entienda únicamente con quien habite en el domicilio del buscado, obstaculizaría la tramitación del procedimiento; máxime que los lazos familiares y laborales antes mencionados generan mayor seguridad de que se hará saber al interesado que existe una demanda interpuesta en su contra, lo cual no necesariamente ocurriría tratándose de "cualquier otra persona", cuya presencia en el domicilio donde se lleve a cabo el emplazamiento podría ser circunstancial.<sup>35</sup>

97. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

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

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

**Notifíquese;** envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese 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: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente)

---

<sup>35</sup> Esta jurisprudencia fue aprobada con el número T.J. 14/2019 (10a.) en sesión privada de esta Primera Sala de trece de febrero de dos mil diecinueve.

y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en cuanto a la competencia y, por mayoría de tres votos en cuanto al fondo de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) en contra de los emitidos por los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y la presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**EMPLAZAMIENTO EN EL JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. EL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE QUIEN RECIBA LA NOTIFICACIÓN DEBA HABITAR EN EL DOMICILIO DESIGNADO, SÓLO ES EXIGIBLE A "CUALQUIER OTRA PERSONA" DIVERSA DE LOS PARIENTES Y EMPLEADOS DEL DEMANDADO (ARTÍCULO 1393 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).**

La finalidad del emplazamiento es que el demandado tenga noticia cierta y plena del inicio de un juicio en su contra, del contenido de la demanda y de las consecuencias si no comparece a contestarla, todo ello en aras de garantizar su derecho a una adecuada y oportuna defensa. Acorde con dicha finalidad, el artículo 1393 del Código de Comercio al establecer que no obstante habersele dejado citatorio al demandado en el juicio ejecutivo mercantil, éste no lo atendiere, la notificación se entregará a sus parientes, a sus empleados o sus domésticos o a "cualquier otra persona" que viva en el domicilio señalado. Así, de la interpretación armónica y teleológica del indicado precepto y conforme a los principios contenidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el requisito de que quien reciba la notificación debe habitar en el domicilio designado sólo es exigible a "cualquier otra persona" diversa de los parientes, empleados y domésticos del demandado, en virtud de que el citado requisito no tendría utilidad práctica cuando los sujetos vinculados familiar o laboralmente con quien debe comparecer a juicio no habitan en el domicilio de éste, aunque permanezcan la mayor parte del día en ese lugar. Lo anterior, porque exigir que la diligencia mencionada se entienda única-

mente con quien habite en el domicilio del buscado, obstaculizaría la tramitación del procedimiento; máxime que los lazos familiares y laborales antes mencionados generan mayor seguridad de que se hará saber al interesado que existe una demanda interpuesta en su contra, lo cual no necesariamente ocurriría tratándose de "cualquier otra persona", cuya presencia en el domicilio donde se lleve a cabo el emplazamiento podría ser circunstancial.

### 1a./J. 14/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 98/2017. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito. 21 de noviembre de 2018. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de tres votos en cuanto al fondo, de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó que está por la improcedencia de la contradicción. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el entonces Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito, al resolver los amparos en revisión 224/1995, 277/99, 335/2001, 252/2005 y 123/2007, de los que derivó la jurisprudencia IX. 1o. J/16 de rubro: "EMPLAZAMIENTO EN MATERIA MERCANTIL. PARA QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA DEMANDA SE ESTIME LEGAL, EL DILIGENCIARIO DEBE CERCIORARSE, AL NO ENCONTRAR AL DEMANDADO, QUE LOS PARIENTES, DOMÉSTICOS O CUALQUIER OTRA PERSONA HABITAN EN LA CASA DESIGNADA PARA HACER ENTREGA DE LA CÉDULA RESPETIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 1295, con número de registro digital 171768.

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 22/2017, en el que sostuvo que el artículo 1393 del Código de Comercio no establece que el pariente con el que el actuario entienda la diligencia de emplazamiento, cuando el demandado no se encuentre en el domicilio, deba vivir en ese domicilio, ya que tal obligación sólo es exigible para aquella persona que no tenga un lazo familiar con el demandado, y no para quienes sean sus parientes, empleados o domésticos, por lo que no es obligación del actuario cerciorarse de un aspecto que no forma parte de las formalidades que rigen su actuación, como lo es que el familiar con quien se lleve a cabo el emplazamiento viva en ese domicilio.

Tesis de jurisprudencia 14/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de febrero de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**VIDEOGRABACIONES. LAS OFRECIDAS POR LAS PARTES COMO PRUEBA EN EL AMPARO INDIRECTO, TIENEN EL CARÁCTER DE PRUEBA DOCUMENTAL Y DEBEN SUJETARSE A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 8/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 20 DE FEBRERO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JESÚS ROJAS IBÁÑEZ.

## II. Competencia

5. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."<sup>4</sup> y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos

---

<sup>4</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, P. I/2012 (10a.), Décima Época, Libro VI, Tomo I (sic), marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331, de texto siguiente: "De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal,

primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, esta Primera Sala resulta competente para determinar si entre el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados Quinto en Materia Civil del Tercer Circuito por un lado y el Segundo en Materia Penal del Primer Circuito por el otro, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, en un tema que, por ser de naturaleza civil y penal, corresponde a la materia de la especialidad de la Primera Sala, por lo que se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. Legitimación

6. La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legitimada para ello, de conformidad con la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo en vigor, al ser realizada por el Magistrado presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, quien se encuentra facultado para hacer la denuncia, por tratarse de uno de los órganos de control constitucional contendientes.

### IV. Criterios de los tribunales contendientes

7. A fin de determinar si la denuncia de contradicción de tesis es existente, así como verificar que el estudio de la misma es procedente, es conve-

---

podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

niente hacer alusión a cada uno de los casos que resolvieron los tribunales contendientes.

8. El veintitrés de noviembre de dos mil seis, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** declaró infundado el recurso de queja 312/2006, interpuesto por \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; estos últimos de apellidos \*\*\*\*\*; contra el auto dictado por la Juez Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, en el juicio de amparo \*\*\*\*\*; por el que se desechó una probanza, consistente en las imágenes contenidas en unas cintas videograbadas.

9. Los principales razonamientos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito para declarar infundado el recurso de queja fueron los siguientes:

a) Que contrario a lo que había aducido el Juez de Distrito, las videograbaciones resultarían idóneas para constatar que desde hacía más de cinco años existían constantes cateos y saqueos a los comerciantes de Tepito por parte de elementos policiacos al mando de las autoridades responsables, ya que al promover la demanda de garantías, los amparistas reclamaron precisamente los saqueos y cateos y en esos términos fue admitida la demanda por la Juez de amparo, máxime, si lo que se pretendía mostrar en los videos eran precisamente los cateos efectuados en dos mil uno y dos mil tres, por lo que bajo esas condiciones, la prueba debió tenerse por admitida.

b) No obstante lo anterior, se advirtió un diverso motivo de desechamiento. Los quejosos ofrecieron erróneamente las videograbaciones como "documentales públicas", solicitando expresamente la reproducción de las imágenes ahí contenidas en el local del juzgado; sin embargo, tal probanza constituye una inspección, porque para su desahogo es necesaria la observación sensorial por el Juez o por el secretario fedatario, respecto de algo o alguien, así como la descripción que se haga de lo observado en tales videos con el objeto de constatarlo y describirlo en un acta que servirá para establecer en el juicio, la verdad que corresponda a situaciones jurídicas planteadas por el quejoso en el juicio de garantías.

c) El vocablo documento significa el escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo, en tanto que el numeral 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, menciona que son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites

de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones, donde además prescribe tal numeral, que la calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, de tal suerte que resulta inconcuso que tales filmaciones no corresponden con lo que se entiende por documento, sino que se trata de una inspección.

d) En cuanto a su admisión como inspección, tenía aplicación la tesis de rubro: "PRUEBA DE INSPECCIÓN OFRECIDA SOBRE UNA GRABACIÓN DE CIRCUITO CERRADO. EL HECHO DE QUE LA JUNTA DETERMINE LA IMPOSIBILIDAD DE REALIZARLA Y QUE NO SE DESAHOGUE, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA DEL OFERENTE, PUES NO CONSTITUYE UN DOCUMENTO DE LOS QUE EL PATRÓN TIENE OBLIGACIÓN DE CONSERVAR Y EXHIBIR EN JUICIO."

e) Al tratarse de una inspección, se debió cumplir con los requisitos y formalidades para su ofrecimiento, en términos del artículo 151 de Ley de Amparo abrogada, ya que debían anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el de ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o del cuestionario para los peritos. El Juez observará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia. Asimismo, no se admitirán más de tres testigos por cada hecho y deberá ofrecerse con la misma oportunidad que la testimonial y la pericial.

f) Por tanto, la prueba debió anunciarse cinco días hábiles antes del señalado para la audiencia constitucional, sin contar el de ofrecimiento ni el señalado para la audiencia, lo que en la especie no se acató, por lo que la prueba hubiera resultado extemporánea y de cualquier manera se habría desechado. Al respecto citó el criterio de rubro: "PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL Y DE INSPECCIÓN JUDICIAL EN EL AMPARO. SU OFRECIMIENTO DESPUÉS DEL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA."

10. Por otro lado, al analizar la resolución que declaró fundado el recurso de queja \*\*\*\*\*, en el que \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, se dolieron del proveído por el que el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil con residencia en el Estado de Jalisco desechó una prueba de inspección judicial, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, consideró lo siguiente:

a) Declaró que se está ante un supuesto distinto al de la prueba de inspección judicial, en la medida que no se pretende que el Juez aprecie hechos presentes, sino que tome en cuenta lo que obra en un dispositivo electrónico como dato histórico y representativo de determinado acontecimiento pasado, lo que constituye una constancia audiovisual susceptible de reproducirse o de examinarse con auxilio de aparatos tecnológicos, lo que no se advierte regulado de manera particular en la legislación de la materia, a diferencia de lo que sucede con las diversas pruebas de inspección, pericial y testimonial, entre otras.

b) Es necesario acudir de manera supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su numeral 188, prevé la posibilidad de que las partes presenten como pruebas toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; hipótesis en la que se encuadra la "USB", en la que se afirma obra un video, por tratarse de una constancia audiovisual, producida con la utilización de herramientas derivadas del progreso de la ciencia y la tecnología.

c) Por su naturaleza, el medio de convicción no está sujeto a la preparación a que se refiere el artículo 119 de la Ley de Amparo, sino que sus características conducen a asemejarlo a una documental, con un soporte material distinto al del papel, respecto del que, en todo caso podría atenderse a lo que dispone el artículo 189 de la codificación adjetiva civil federal, si acaso el juzgador estimara que se necesitan conocimientos técnicos especiales para su apreciación. En este sentido, se apoyó en la jurisprudencia de título y subtítulo: "VIDEOGRABACIONES DE AUDIENCIAS CELEBRADAS EN PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL CONTENIDAS EN ARCHIVOS INFORMÁTICOS ALMACENADOS EN UN DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD). SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE LAS REMITE COMO ANEXO O SUSTENTO DE SU INFORME JUSTIFICADO ADQUIEREN LA NATURALEZA JURÍDICA DE PRUEBA DOCUMENTAL PÚBLICA, Y DEBEN TENERSE POR DESAHOGADAS SIN NECESIDAD DE UNA AUDIENCIA ESPECIAL.", así como en la tesis de título y subtítulo: "PRUEBAS EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS VIDEOS CONTENIDOS EN MEDIOS ELECTRÓNICOS PARA QUE PUEDAN PRODUCIR CONVICCIÓN PLENA."

## V. Existencia de la contradicción de tesis

11. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la contradicción denunciada es existente. Para sustentar la anterior consideración, en principio, es importante mencionar que esta Primera Sala

ha desarrollado jurisprudencialmente los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis,<sup>5</sup> los cuales son:

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

<sup>5</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." También puede consultarse la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, página 123, marzo de 2010, Novena Época, Primera Sala, registro digital: 165076, cuyo contenido es el siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados —y no tanto los resultados que ellos arrojen— con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas —no necesariamente contradictorias en términos lógicos— aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

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

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

12. El primer requisito mencionado, esto es, ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método sí se cumple, porque, a juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los recursos de queja que les fueron presentados, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

13. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito quedó debidamente cumplido en el presente caso pues, del estudio de las sentencias que se denunciaron como contradictorias, se advierte que cada uno de los tribunales llegó a una solución diferente en torno al mismo problema: consistente en si una videograbación debe considerarse como una inspección judicial, para efectos de la preparación que esta prueba debe tener, de conformidad con el artículo 119 de la Ley de Amparo (la prueba deberá ofrecerse a más tardar, cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional), o si por el contrario, se trata de una prueba documental, que por su naturaleza no requiere de una preparación especial, como lo sostuvo el órgano colegiado denunciante.

14. Ahora bien, en cuanto al tercer requisito, esta Primera Sala también ha determinado que, una vez que se advierte la existencia de un punto de choque o de contradicción entre los criterios jurídicos sustentados, es necesario que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

15. Así, los criterios sustentados dan lugar a la siguiente interrogante: ¿una videograbación ofrecida como prueba por las partes en el amparo indirecto, contenida en cualquier tipo de soporte, puede considerarse como una inspección judicial y, por tanto, requiere de una preparación en términos del artículo 119, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, o si por el contrario, es una prueba documental, que no necesita de preparación especial alguna?

## VI. Estudio de fondo

16. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que se desarrolla en este apartado de la sentencia.

17. El artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles –supletorio de la Ley de Amparo en virtud de lo que establece el artículo 2o.<sup>6</sup>– establece que el objetivo pretendido por el Juez es conocer la verdad, para lo cual, podrá "valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos ...".<sup>7</sup> El mismo numeral establece que no existirán límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que se juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis.

18. El diverso artículo 93 del mismo ordenamiento, señala,<sup>8</sup> que la ley reconoce como medios de prueba la confesión, los documentos públicos, los documentos privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos **elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia**; y las presunciones.

<sup>6</sup> "Artículo 2o. El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se sustanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta ley.

"A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho."

<sup>7</sup> "Artículo 79. Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

"Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes."

<sup>8</sup> "Artículo 93. La ley reconoce como medios de prueba:

"I. La confesión;

"II. Los documentos públicos;

"III. Los documentos privados;

"IV. Los dictámenes periciales;

"V. El reconocimiento o inspección judicial;

"VI. Los testigos;

"VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y

"VIII. Las presunciones."

19. Con el paso de los años, las pruebas tradicionales se han ido transformando en virtud de los cambios tecnológicos y científicos,<sup>9</sup> lo que lleva a considerar que tanto los legisladores como los Jueces también deben ajustar las leyes y su correspondiente aplicación e interpretación a tales cambios, con el objeto de no dejar a las personas en un estado de indefensión; lo cual, necesariamente se traduce en una nueva forma de concebir el derecho procesal.

20. Muchos de estos cambios tienen que ver con la informática, caracterizada por los soportes técnicos que permiten archivar y reproducir la palabra, el sonido, la imagen y cualquier clase de datos que constituyen hechos controvertidos o que conduzcan a acreditar cualquier circunstancia para la obtención de la verdad procesal. Estos nuevos soportes implican necesariamente, para el ámbito del derecho y para los juzgadores, una mayor flexibilidad,<sup>10</sup> tanto para recibir las pruebas, desahogarlas y posteriormente, valorarlas.

21. Esta flexibilidad conlleva ciertas obligaciones para las autoridades en relación con el principio de progresividad, las cuales pueden entenderse en un sentido positivo y en un sentido negativo. En un sentido positivo, deriva para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos derechos.

22. Mientras que en el sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regre-

---

<sup>9</sup> A este respecto, pueden citarse dos criterios emitidos por esta Primera Sala, en la que se hace hincapié en que los cambios tecnológicos y los avances científicos pueden incorporarse en los juicios. El primero de ellos, es la jurisprudencia 1a./J. 40/2014 (10a.), publicada en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de agosto de 2014 a las 8:13 horas» y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 451, Décima Época, Primera Sala, registro digital: 2007290, de título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL EN GRAFOSCOPIA. EL USO DE LOS AVANCES TECNOLÓGICOS QUE POSIBILITAN LA CAPTURA Y EDICIÓN DE LAS IMÁGENES PLASMADAS EN LOS DOCUMENTOS ANALIZADOS POR EL PERITO, ES INSUFICIENTE PARA NEGARLE VALOR PROBATORIO AL DICTAMEN CORRESPONDIENTE.". El segundo de los criterios, es la tesis 1a. CLXXXVII/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, marzo de 2007, página 258, Novena Época, Primera Sala, registro digital: 173072, de rubro: "CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN TENER PARA QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE EMITIR SU FALLO."

<sup>10</sup> Velandia Ponce, Rómulo, *Op. Cit.*

siva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.<sup>11</sup>

23. Bajo ese espíritu, esta Primera Sala ha considerado que los cambios científicos y tecnológicos deben incorporarse en el ámbito jurisdiccional, en aras de garantizar el derecho de acceso a la justicia.

24. En efecto, al resolver la contradicción de tesis 455/2012,<sup>12</sup> esta Sala reconoció que, en el caso de los juicios orales, la estrategia de videograbación de las audiencias para efectos de su preservación y posterior consulta y valoración (mediante la creación de un expediente electrónico), se convertirá en un importante mecanismo para garantizar una impartición de justicia más pronta, expedita y de excelencia, respetuosa de los diversos derechos fundamentales de las partes involucradas.

25. Se estableció además, la importancia de incorporar los avances tecnológicos para una mejor impartición de justicia, ya que durante años, el principal método de almacenamiento y preservación de los expedientes ha sido el papel, derivado de su fácil manipulación. Sin embargo, actualmente existen nuevos mecanismos para el intercambio de información a través de las tecnologías de la información y la comunicación. Esta vertiginosidad de los avances científicos y tecnológicos, ha generado en diversas materias (tales como la administrativa, la fiscal o la mercantil, por citar algunos ejemplos), la necesidad de complementar inicialmente y, posteriormente sustituir definitivamente el soporte material del papel, con otros medios como el digital.

26. También se dijo en esa resolución, que con los avances de la tecnología, el concepto tradicional del documento fijo en papel ha sido superado, ya que en la actualidad se habla de "documento electrónico", entendido como un documento, cuyo soporte material es de tipo electrónico o magnético, cuyo contenido está encriptado mediante algún tipo de código digital que puede ser leído, interpretado o incluso reproducido, mediante el auxilio de detectores de magnetización.

27. En esa contradicción de tesis se aportó una definición de documento electrónico desarrollada por la Asociación Nacional del Notariado Mexicano,

---

<sup>11</sup> Cfr. la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), publicada en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas» y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2015305, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de febrero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por unanimidad de cinco votos.

que señala que en un sentido amplio, son todos aquellos documentos "que se producen con la intervención de una computadora", de lo que se desprende que todos los avances científicos e informáticos plantean a la ciencia jurídica un desafío, el cual, debe ser respondido con energía e ingenio, ya que esta moderna civilización tecnológica en la que vivimos, es profundamente revolucionaria, misma que permanentemente modifica la realidad en la que vivimos.

28. Para abonar a las ideas plasmadas en esa resolución, se puede mencionar que si el documento tradicional se caracteriza por: a) ser un objeto contenido en un soporte material; b) Que puede representar la existencia de alguna cosa o situación (carácter representativo); c) Puede evidenciar la manifestación de voluntad de un sujeto de derecho (carácter declarativo); d) debe contener unos mínimos de seguridad que permitan garantizar su integridad y autenticidad.<sup>13</sup> Entonces, el documento electrónico podría concebirse también como "un objeto a través del cual, se manifiesta la declaración de voluntad de un sujeto de derecho o se representa la idea del pensamiento, dicha manifestación o representación debe estar siempre contenida en un soporte tangible. No obstante, dicho soporte no necesariamente tiene que ser escrito, como tradicionalmente se ha entendido".<sup>14</sup>

29. El documento electrónico podría definirse también como la representación en lenguaje digital, descodificable, referido a hechos o actos con relevancia jurídica, en soporte electrónico con aptitud para su consulta, comunicación o transmisión. Su soporte alberga códigos digitalizados y, la creación, visualización o reproducción ha de hacerse por medios electrónicos.<sup>15</sup> Así, la caracterización del documento tradicional se ha visto modificada y dada su importancia práctica, se ha adaptado a los nuevos hechos tecnológicos.

30. Por tanto, tal como se mencionó en la contradicción de tesis 455/2012 previamente citada, hoy en día resulta inevitable que las instituciones públicas, especialmente las que ejercen funciones jurisdiccionales, hagan conciencia en torno al perjuicio que pueden ocasionar a las sociedades a las que sirven, para el caso de negarse a postergar injustificadamente la adopción de las nuevas estrategias o herramientas derivadas del progreso de la ciencia y la tecnología.

31. De una interpretación amplia de los conceptos constitucionales de excelencia y profesionalismo en el desempeño de sus funciones judiciales,

<sup>13</sup> Cfr. Cruz Tejada, Horacio (Coord.), *Nuevas tendencias del derecho probatorio*, Universidad de los Andes, segunda edición, Bogotá, 2015.

<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> Cfr. Vega Vega, José Antonio, *El documento jurídico y su electrificación*, Reus, Madrid, 2014.

estos se encuentran obligados a implementar, dentro de sus posibilidades, un nuevo marco de actuación ágil y diligente que permita la utilización cotidiana de medios tecnológicos. Además, de que debe tomarse en cuenta que resulta poco probable que los órganos jurisdiccionales del país, en la actualidad no cuenten con los medios tecnológicos para la reproducción, lectura y valoración de los documentos electrónicos.

32. En ese contexto, es dable afirmar que el documento electrónico se debe apreciar dentro de un proceso judicial bajo los lineamientos de la prueba documental, sin que importe que para el momento histórico en el cual se redactaron los códigos procesales no se hubiera incluido de manera expresa el documento electrónico dentro de la categoría de prueba documental, lo cual no es óbice para darle un tratamiento distinto.<sup>16</sup>

33. En la legislación, es posible encontrar algunas referencias al documento electrónico, que resulta de utilidad traer a colación.

34. Por ejemplo, el artículo 188 del Código Federal de Procedimientos Civiles, contempla la posibilidad de que las partes puedan presentar fotografías, escritos, notas taquigráficas y en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila. Este precepto puede interpretarse vinculado a lo que establece el artículo 189, que refiere que en caso de que se necesiten conocimientos técnicos especiales para la apreciación de los medios de prueba, se podrá oír el parecer de un perito nombrado por el Juez, cuando las partes lo pidan o él lo juzgue conveniente.

35. El artículo 210-A del mismo ordenamiento, reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología. En ese mismo numeral se consigna que para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que hubiera sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si era posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

36. Asimismo, establece que cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se

---

<sup>16</sup> Cfr. Cruz Tejada, Horacio (Coord.), *Op. Cit.*

ha mantenido íntegra e inalterada, a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta.

37. En el Código Civil Federal se hace referencia a que una de las formas de manifestación de la voluntad, puede hacerse expresamente, de manera verbal, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos.

38. El Código de Comercio es quizá el ordenamiento que mejor se ha adaptado a los cambios tecnológicos, al contemplar aspectos como la firma electrónica, el comercio electrónico, entre otras nociones, como las que se mencionan en el artículo 89, en el que se dispone que las actividades que se regulan en ese título se someterán en su interpretación y aplicación a los principios de neutralidad tecnológica, autonomía de la voluntad, compatibilidad internacional y equivalencia funcional del mensaje de datos en relación con la información documentada en medios no electrónicos y de la firma electrónica en relación con la firma autógrafa.

39. De la misma manera, la Ley Federal de Protección al Consumidor establece en su artículo 76-Bis, las reglas bajo las cuales deberá sujetarse el comercio electrónico.

40. Finalmente, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla algunas nociones en relación al tema, tales como las que se encuentran en el artículo 1-A, que establece que, archivo electrónico es toda información contenida en texto, imagen, audio o video generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del expediente electrónico; que el documento electrónico o digital, es todo mensaje de datos que contiene texto o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del expediente electrónico; y, al expediente electrónico, que lo define como el conjunto de información contenida en archivos electrónicos o documentos digitales que conforman un juicio contencioso administrativo federal, independientemente de que sea texto, imagen, audio o video, identificado por un número específico.

41. Ahora bien, una videograbación, que es el supuesto que ocupa este estudio, puede considerarse como la grabación de imágenes y sonido en un disco o en cintas, la cual, debe considerarse como una prueba documental. Si bien en los códigos procesales no se ha contemplado esta posibilidad de manera expresa, tanto la doctrina como el derecho comparado nos dan la pauta para considerarlo de esta manera. Por ejemplo, en la Ley del Enjuici-

ciamiento Civil Español se contempla la prueba por medios audiovisuales, en la que el medio de prueba no lo constituye el soporte tecnológico, sino la información en ellos contenida, siempre y cuando sea susceptible de ser conocida y examinada por el Juez.<sup>17</sup>

42. En particular, el artículo 382 de ese ordenamiento, hace referencia a los instrumentos de filmación, grabación y semejantes, en el que se señala que las partes podrán proponer como medio de prueba la reproducción ante el tribunal de palabras, imágenes y sonidos captados mediante instrumentos de filmación, grabación y otros semejantes. Al proponer esta prueba, la parte deberá acompañar, en su caso, transcripción escrita de las palabras contenidas en el soporte de que se trate y que resulten relevantes para el caso.

43. Por otro lado, ese artículo también dispone que la parte que proponga este medio de prueba podrá aportar los dictámenes y medios de prueba instrumentales que considere convenientes. También las otras partes podrán aportar dictámenes y medios de prueba cuando cuestionen la autenticidad y exactitud de lo reproducido y el tribunal valorará las reproducciones a que se refiere el apartado 1 de ese artículo según las reglas de la sana crítica.

44. Por tanto, esto resulta ilustrativo para insistir en que, pese a que en la legislación procesal mexicana no se contemplan a las videograbaciones como una posibilidad de la prueba documental, tanto la doctrina como las legislaciones de otros países, nos dan la pauta para considerar que sí debe dársele ese tratamiento. Además, de lo resuelto en la mencionada contradicción de tesis 455/2012, se desprende que las videograbaciones de las audiencias celebradas en procedimientos penales de corte acusatorio y oral, contenidas en archivos informáticos, adquieren la naturaleza de una prueba documental pública y, por tanto, deben tenerse por desahogadas sin necesidad de una audiencia especial.

45. Este criterio quedó plasmado en la jurisprudencia 1a./J. 43/2013 (10a.),<sup>18</sup> de contenido siguiente:

"VIDEOGRABACIONES DE AUDIENCIAS CELEBRADAS EN PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL CONTENIDAS EN ARCHIVOS INFORMÁTICOS ALMACENADOS EN UN DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD). SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE LAS REMITE COMO ANEXO O

<sup>17</sup> Cfr. Llunch, Xavier Abel y Joan Picó i Junoy, *La prueba electrónica*, Bosch, Barcelona, 2011.

<sup>18</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 703, Décima Época, Primera Sala, registro digital: 2004362.

SUSTENTO DE SU INFORME JUSTIFICADO ADQUIEREN LA NATURALEZA JURÍDICA DE PRUEBA DOCUMENTAL PÚBLICA, Y DEBEN TENERSE POR DESAHOGADAS SIN NECESIDAD DE UNA AUDIENCIA ESPECIAL. En acatamiento a los principios de oralidad y publicidad consagrados en el artículo 20, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en los procesos penales de corte acusatorio es requisito que las audiencias orales se registren en formatos de audio y video, para lo cual los órganos jurisdiccionales implementaron la figura del 'expediente electrónico', como dispositivo de almacenamiento de dicha información en soportes digitales para preservar las constancias que los integran, cuya naturaleza jurídica procesal es la de una prueba instrumental pública de actuaciones al tratarse de la simple fijación o registro, por medios digitales o electrónicos, de los actos o diligencias propios de la tramitación de una causa penal de corte acusatorio, máxime que, en el momento procesal oportuno, los juzgadores deberán acudir a las constancias o autos integradores de dichas causas penales almacenados en formato digital para efectos de dictar sus respectivas sentencias. Ahora bien, cuando la autoridad judicial penal señalada como responsable, en términos del artículo 149 de la Ley de Amparo, remite como anexo o sustento de su informe justificado la videograbación de una audiencia oral y pública contenida en un disco versátil digital (DVD), dicha probanza para efectos del juicio de amparo adquiere el carácter de una prueba documental pública lato sensu, tendente a acreditar la existencia del acto de autoridad reclamado y su constitucionalidad; por ende, debe tenerse por desahogada por su propia y especial naturaleza sin necesidad de celebrar una audiencia especial de reproducción de su contenido. Sin embargo, para brindar certeza jurídica a las partes en relación con lo manifestado por la autoridad responsable, el Juez de amparo debe darles vista con el contenido del informe justificado que contenga dicha videograbación, a fin de que, si lo estiman necesario, puedan consultar la información contenida en formato digital y manifestar lo que a su derecho convenga."

46. En ese contexto, es innegable que los avances tecnológicos han impactado en el derecho de una manera trascendente y generado repercusiones en el ámbito de los derechos de las personas, que implican nuevas responsabilidades para los juzgadores, entre otras, el admitir y valorar medios de prueba que no son los tradicionales o que se derivan de las nuevas herramientas tecnológicas. Por tanto, resulta necesario retomar el artículo 75 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de dos mil trece, que establece que pese a que en el juicio de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, sin que se admitan o se tomen en cuenta las pruebas que no se hubieran rendido ante dicha autoridad, la excepción a esa regla será que no se hubiere tenido la oportunidad de

hacerlo ante la autoridad responsable, esto únicamente, en tratándose de amparo indirecto.

47. Literalmente, el precepto señala lo siguiente:

**"Artículo 75.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el Juez de distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"El órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior. ..."

48. Dentro de esos medios de prueba podrá encontrarse entonces, la prueba electrónica, concretamente, las videograbaciones. La obtención de este tipo de pruebas deberá hacerse respetando derechos y libertades fundamentales, pues sólo la obtenida bajo estas condiciones puede considerarse como válida y como objeto de valoración en la resolución judicial. En el caso del proceso civil, es claro que este tipo de prueba corresponderá aportarla a las partes. Un disquete, CD, DVD o pen-drive, USB o una impresión, podrían ser formas idóneas para su presentación, en virtud de que el legislador no lo ha previsto legalmente, razón por la cual, se podrían aportar en cualquier soporte idóneo; además de que cualquier enumeración explícita devendría obsoleta en poco tiempo. El único límite sería la exigencia legal de que lo aportado pueda ser examinado por el tribunal y las partes con respeto a los derechos fundamentales.

49. La doctrina también reconoce que en el caso de este tipo de pruebas, también puede ofrecerse por las partes una transcripción literal de las palabras, voces filmadas o grabadas, siempre que sea de relevancia para el caso; sin embargo, esto no debería considerarse como obligatorio y quedaría

a discreción de las partes aportar o no tal transcripción, ya que la falta de ésta no podría acarrear consecuencias negativas.<sup>19</sup>

50. De todo lo detallado hasta ahora, se desprende que una videogración, contenida en cualquier tipo de soporte, no podría considerarse como una inspección judicial, la cual, tiene otras características que de ninguna manera se asemejan a lo que hasta ahora se ha dicho del documento electrónico y de la prueba electrónica.

51. En efecto, la inspección judicial, en términos de lo que ha establecido este Alto Tribunal,<sup>20</sup> se reduce al reconocimiento personal que respecto de un objeto inspeccionado lleva a cabo un funcionario judicial, quien podrá recibir las observaciones de las partes de acuerdo con lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Asimismo, se ha dicho que la inspección judicial es la observación de objetos que no requiere de conocimientos especiales o científicos y que cuando existen otros medios de prueba, no es necesario que ésta se lleve a cabo.

<sup>19</sup> Cfr. Llunch, Xavier Abel y Joan Picó i Junoy, *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Aspectos que han quedado contenidos en diversos criterios, tales como, la tesis: "LESIONES. INSPECCIÓN OCULAR. CUANDO EXISTEN OTROS MEDIOS DE PRUEBA NO ES NECESARIO QUE SE LLEVE A CABO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 9, Segunda Parte, septiembre de 1969, Séptima Época, página 27, Primera Sala, registro digital: 236978. Amparo directo 1704/69. César Manuel Olmedo Hernández y otro. 25 de septiembre de 1969. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ezequiel Burguete Farrera. Ponente: Manuel Rivera Silva; tesis "INSPECCIÓN JUDICIAL, ALCANCE DE LA PRUEBA DE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XXXVII, Cuarta Parte, julio de 1960, página 68, Tercera Sala, Sexta Época, registro digital: 271360, Amparo directo 4498/59. Juan Highland Gómez. 25 de julio de 1960. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José López Lira; tesis "INSPECCIÓN JUDICIAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XXXVIII, Tercera Parte, agosto de 1960, página 66, Sexta Época, Segunda Sala, registro digital: 267800, Amparo en revisión 1084/60. María de Jesús Vargas Jiménez de Arango, (sucesión). 5 de agosto de 1960. Cinco votos. Ponente: Octavio Mendoza González; tesis "INSPECCIÓN JUDICIAL, ALCANCE DE LA PRUEBA DE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LXX, Tercera Parte, abril de 1963, página 17, Sexta Época, Segunda Sala, registro digital: 266566, Amparo en revisión 4685/62. Margarita Meillón Canal. 24 de abril de 1963. Mayoría de tres votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez; tesis "INSPECCIÓN JUDICIAL, PRUEBA DE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CXXXV, Cuarta Parte, septiembre de 1968, página 79, Sexta Época, Tercera Sala, registro digital: 269170, Amparo directo 5419/66. Leocadio Lugo Pantoja. 23 de septiembre de 1968. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ernesto Solís López; y la tesis "INSPECCIÓN JUDICIAL. SI ARROJA RESULTADOS IMPRECISOS, DEBE NEGARSELE VALOR PROBATORIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 205-216, Cuarta Parte, enero-diciembre de 1986 y Apéndices, página 95, Séptima Época, Tercera Sala, registro digital: 239965, Amparo directo 6675/83. Lucía Solís Valdivia. 16 de junio de 1986. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Carlos G. Ramos Córdova.

52. También se ha dicho que no basta con que se hagan constar determinados hechos, sino es menester una relación pormenorizada y diáfana en que la autoridad judicial encargada de desahogar esta probanza dé fundada razón de su dicho con el propósito de reflejar con estricto apego a la verdad aquello respecto de lo que se da fe, evitando la posibilidad de enfoques o interpretaciones distintas sobre un solo hecho, pues la razón de ser de las pruebas se justifica en tanto forman convicción sobre algo cuyas circunstancias se ignoran, convicción que tiene que ser clara e indubitable y, por lo mismo, la prueba mencionada debe reunir estos atributos porque si es ambigua, oscura o engañosa, la única solución es no tomarla en cuenta.

53. La inspección judicial deberá sujetarse para su desahogo, a las reglas señaladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en concreto, en los numerales 163, 164 y 212,<sup>21</sup> que consideran, entre otras cosas, que de la diligencia de inspección se deberá levantar un acta circunstanciada y de la que podrán tomarse fotografías del lugar u objetos inspeccionados.

54. En tales circunstancias, no es posible considerar que una videograbación pueda considerarse como una inspección judicial, en razón de que no es necesario constituirse en un lugar concreto para la observación de un objeto y porque además, la videograbación lo que contiene es información, datos o imágenes, que se encuentran en cualquier tipo de soporte electrónico por virtud de los adelantos tecnológicos y el cual, formará parte del acervo contenido en el expediente.

55. Tomando en cuenta estas consideraciones, lo conducente sería proceder conforme a lo establecido en el artículo 119 de la Ley de Amparo, que señala que serán admisibles toda clase de pruebas, exceptuando la confesional por posiciones. Además, establece que las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional. En relación con la documental, que está contemplada en el segundo párrafo del numeral, se dice que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. Ese artículo establece literalmente lo siguiente:

---

<sup>21</sup> (F. de E., D.O.F. 13 de marzo de 1943)

"Artículo 163. De la diligencia se levantará acta circunstanciada, que firmarán los que a ella concurren."

(F. de E., D.O.F. 13 de marzo de 1943)

"Artículo 164. A juicio del tribunal o a petición de parte, se levantarán planos o se tomarán fotografías del lugar u objetos inspeccionados."

"Artículo 212. El reconocimiento o inspección judicial hará prueba plena cuando se refiere a puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales."

**"Artículo 119.** Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, salvo que esta ley disponga otra cosa.

"La documental podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

"Las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberán ofrecerse a más tardar, cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia.

"Este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En estos casos, el plazo para el ofrecimiento de tales pruebas será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la audiencia.

"Para el ofrecimiento de las pruebas testimonial, pericial o inspección judicial, se deberán exhibir original y copias para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, proporcionando el nombre y en su caso el domicilio cuando no los pueda presentar; el cuestionario para los peritos o de los puntos sobre los que deba versar la inspección. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

"Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días; si no las exhibiere, se tendrá por no ofrecida la prueba.

"El órgano jurisdiccional ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan ampliar por escrito, en un plazo de tres días, el cuestionario, el interrogatorio o los puntos sobre los que deba versar la inspección, para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia."

56. De este precepto se desprende que las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberán ofrecerse a más tardar cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, de ahí que es importante recalcar que una videograbación ofrecida por cualquiera de las partes, no ameritará cumplir esta preparación, por tratarse de una

prueba documental y no de una inspección judicial. En los subsecuentes numerales 122, 123 y 124, se establece el procedimiento que debe seguirse para el ofrecimiento de todo tipo de pruebas, así como la manera en cómo se deberán preparar y desahogar las mismas. Por tal razón, es conveniente reproducir su contenido:

**"Artículo 122.** Si al presentarse un documento por una de las partes otra de ellas lo objetare de falso en la audiencia constitucional, el órgano jurisdiccional la suspenderá para continuarla dentro de los diez días siguientes; en la reanudación de la audiencia se presentarán las pruebas relativas a la autenticidad del documento. En este caso, si se trata de las pruebas testimonial, pericial o de inspección judicial se estará a lo dispuesto por el artículo 119 de esta ley, con excepción del plazo de ofrecimiento que será de tres días contados a partir del siguiente al de la fecha de suspensión de la audiencia."

**"Artículo 123.** Las pruebas se desahogarán en la audiencia constitucional, salvo aquellas que a juicio del órgano jurisdiccional puedan recibirse con anterioridad o las que deban desahogarse fuera de la residencia del órgano jurisdiccional que conoce del amparo, vía exhorto, despacho, requisitoria o en cualquier otra forma legal, que podrán ser enviados y recibidos haciendo uso de la Firma Electrónica."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de junio de 2016)

**"Artículo 124.** Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videgrabaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

"El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare.

"En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración."

57. Por tanto, esta Primera Sala observa que en aras de garantizar el principio pro persona y el derecho de acceso a la justicia, los avances científicos y tecnológicos pueden incorporarse como parte del acervo probatorio; razón por la cual, las videograbaciones no requerirán de la preparación que se exige para la inspección judicial, porque será suficiente que se presenten con anterioridad a la audiencia constitucional.

58. En este sentido, es importante resaltar que en el caso de que las partes ofrecieran como prueba una videograbación como inspección judicial, ello no obsta para que el juzgador la admita y la reconduzca, aclarando que será considerada como prueba documental y, por ende, se desahogará como tal. Esto, en aras de garantizar el derecho a una adecuada defensa y el derecho a probar.

## VII. Decisión

59. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo rubro y texto siguientes:

VIDEOGRABACIONES. LAS OFRECIDAS POR LAS PARTES COMO PRUEBA EN EL AMPARO INDIRECTO, TIENEN EL CARÁCTER DE PRUEBA DOCUMENTAL Y DEBEN SUJETARSE A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE AMPARO. Los artículos 75, 119, 122, 123 y 124 de la Ley de Amparo, en atención al principio pro persona y el derecho de acceso a la justicia, deben interpretarse en el sentido que los avances científicos y tecnológicos pueden incorporarse como parte del acervo probatorio. Así a las videograbaciones que las partes ofrezcan como prueba, en cualquier soporte, deberá dárseles el tratamiento de una prueba documental, al tratarse de información que se encuentra plasmada en un soporte distinto al papel pero que posee las mismas características y busca el mismo objetivo, por lo que podrán presentarse en amparo indirecto, en los términos previstos en el artículo 119, párrafo segundo, de la Ley de Amparo; esto es, con anterioridad a la audiencia constitucional, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la misma y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. Ahora bien, en caso de que el ofrecimiento de una videograbación se haga como inspección judicial, el juzgador deberá admitirla, aclarando que se tratará como prueba documental, a efecto de garantizar el derecho a una adecuada defensa y el derecho a probar.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada entre los tribunales contendientes.

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

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

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 7/96, XVII.27 L y I.8o.A.16 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomos III, febrero de 1996, página 53 y XXI, marzo de 2005, página 1200; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo IV, octubre de 2017, página 2525, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**VIDEOGRABACIONES. LAS OFRECIDAS POR LAS PARTES COMO PRUEBA EN EL AMPARO INDIRECTO, TIENEN EL CARÁCTER DE PRUEBA DOCUMENTAL Y DEBEN SUJETARSE A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE AMPARO.**

Los artículos 75, 119, 122, 123 y 124 de la Ley de Amparo, en atención al principio pro persona y el derecho de acceso a la justicia, deben interpretarse en el sentido que los avances científicos y tecnológicos pueden incorporarse como parte del acervo probatorio. Así, a las videograbaciones que las partes ofrezcan como prueba, en cualquier soporte, de-

berá dárseles el tratamiento de una prueba documental, al tratarse de información que se encuentra plasmada en un soporte distinto al papel pero que posee las mismas características y busca el mismo objetivo, por lo que podrán presentarse en amparo indirecto, en los términos previstos en el artículo 119, párrafo segundo, de la Ley de Amparo; esto es, con anterioridad a la audiencia constitucional, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la misma y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. Ahora bien, en caso de que el ofrecimiento de una videograbación se haga como inspección judicial, el juzgador deberá admitirla, aclarando que se tratará como prueba documental, a efecto de garantizar el derecho a una adecuada defensa y el derecho a probar.

### 1a./J. 26/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 8/2018. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 20 de febrero de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jesús Rojas Ibáñez.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la queja 312/2006, la cual dio origen a la tesis aislada I.2o.P.12 K, de rubro: "VIDEOGRABACIÓN. SU OFRECIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO DEBE SUJETARSE A LAS REGLAS PREVISTAS PARA LA INSPECCIÓN OCULAR.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, página 2391, con número de registro digital: 173421.

El emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la queja 307/2017, en la que determinó que el medio de convicción consistente en un video no debe ser equiparado a una inspección judicial y por lo mismo, no está sujeto a las reglas de preparación de ese tipo de probanzas, previstas en el artículo 119 de la Ley de Amparo vigente, lo anterior en virtud de que se está ante un supuesto distinto al de la prueba de inspección judicial, en la medida que no se pretende que el Juez aprecie hechos presentes, sino que tome en cuenta lo que obra en un dispositivo electrónico como dato histórico y representativo de determinado acontecimiento pasado, lo que constituye una constancia audiovisual susceptible de reproducirse o de examinarse con auxilio de aparatos tecnológicos, por lo que precisamente la naturaleza de dicho medio de convicción, no debe estar sujeto a la preparación a que se refiere dicho artículo.

Tesis de jurisprudencia 26/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de marzo de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*



**SECCIÓN SEGUNDA**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA



## **Subsección 1.**

### TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

#### **RENTA. EL ESQUEMA DE SALIDA DE LA CONSOLIDACIÓN FISCAL, PREVISTO EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL APOYARSE EN UN NUEVO SUPUESTO DE DESCONSOLIDACIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.**

Al abrogar la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, y no incluir en la vigente a partir del 1 de enero de 2014 el régimen de consolidación fiscal, el legislador eliminó el citado régimen y tomó esa circunstancia como detonante para ordenar la desconsolidación de los grupos de empresas que vinieran tributando de manera consolidada. Ahora, con independencia de que hasta el ejercicio fiscal de 2013 se previeran supuestos específicos para proceder a la desconsolidación, ello no implica que las sociedades controladoras hubiesen adquirido el derecho a desconsolidar exclusivamente bajo esas hipótesis, porque en tanto no se actualizaran los supuestos respectivos, sólo contaban con una expectativa de desconsolidar conforme a la ley abrogada, a partir de la cual no se generó una situación concreta y menos un derecho a no desconsolidar mientras no se verificara alguno de los supuestos contenidos en esa ley anterior. Asimismo, en tanto esas sociedades nunca se ubicaron en alguna de las hipótesis de desconsolidación previstas en la ley abrogada (supuesto), es claro que tampoco se desplegaron los efectos jurídicos correlativos (consecuencia), de lo cual se sigue que la nueva ley puede regular situaciones o circunstancias no alcanzadas por los supuestos y consecuencias previstos en la ley anterior. Así, el esquema de salida de la consolidación fiscal bajo un nuevo supuesto de desconsolidación (eliminación del régimen), previsto en el artículo noveno, fracciones XV y XVIII, de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, en relación con los artículos 71 y 71-A de dicha ley vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, no viola el principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no desconoce derechos adquiridos ni modifica o altera supuestos y/o conse-

cuencias de éstos surgidos conforme a la ley vigente hasta 2013, tomando en cuenta que, hasta ese ejercicio fiscal, las sociedades controladoras tuvieron la oportunidad de diferir el pago del tributo conforme al citado régimen tributario.

### 1a. LI/2019 (10a.)

Amparo en revisión 248/2016. Xignux, S.A. de C.V. 30 de agosto de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1014/2016. Alfa, S.A.B. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1197/2016. Grupo TMM, S.A.B. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 195/2016. Grupo Ferrominero, S.A. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RENTA. EL ESQUEMA DE SALIDA DE LA CONSOLIDACIÓN FISCAL PREVISTO EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL CONTENER LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA CUMPLIR LA OBLIGACIÓN DE PAGO SIN GENERAR CONFUSIÓN O AMBIGÜEDAD, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.** El esquema de referencia prevé la obligación sustancial a cargo de las sociedades controladoras, consistente en determinar y enterar el impuesto sobre la renta diferido con motivo de la consolidación y que al 31 de diciembre de 2013 no se hubiese pagado al fisco federal, así como 3 mecánicas excluyentes entre sí claramente

identificadas para cumplir con ese propósito (desconsolidar al grupo), contemplando los conceptos o partidas a considerar (pérdidas fiscales, pérdidas por enajenación de acciones, dividendos contables, conceptos especiales de consolidación, comparación de RUFINES, CUFINES y R-CUFINES, según el caso), y las operaciones aritméticas indispensables para determinar los montos del impuesto sobre la renta a pagar, así como el impuesto al activo que con motivo de la desconsolidación deberá enterarse o será susceptible de recuperación. Ahora bien, la descripción y el funcionamiento del esquema aludido puede realizarse a partir del texto legal mismo y ello evidencia que su comprensión está al alcance de los contribuyentes, quienes no se encuentran expuestos a arbitrariedad alguna por parte de las autoridades exactoras, porque en tanto la norma establece y desarrolla con suficiente claridad la amplitud de la obligación tributaria, así como los procedimientos que deben seguirse para darle cumplimiento, éstas no tendrán margen para aplicarlas a su capricho o conforme a su laxo criterio. De ahí que el esquema de salida de la consolidación fiscal, previsto en el artículo noveno, fracciones XV y XVIII, de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, en relación con los artículos 71 y 71-A de dicha ley vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, no viola los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica contenidos en los artículos 31, fracción IV, y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en una ley en sentido formal y material quedan establecidos los elementos necesarios para cumplir con la obligación contributiva en un grado de comprensión suficiente que, si bien pueden ser complejos en algún grado, no por ello resultan confusos o ambiguos y, por ende, no generan incertidumbre jurídica.

### 1a. LIII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 248/2016. Xignux, S.A. de C.V. 30 de agosto de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1014/2016. Alfa, S.A.B. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1197/2016. Grupo TMM, S.A.B. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 195/2016. Grupo Ferrominero, S.A. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RENTA. EL ESQUEMA DE SALIDA DE LA CONSOLIDACIÓN FISCAL PREVISTO EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER UN TRATO DISTINTO ENTRE SOCIEDADES CONTROLADORAS Y PERSONAS MORALES DEL RÉGIMEN GENERAL, PARA EFECTOS DE AMORTIZAR LAS PÉRDIDAS FISCALES DE EJERCICIOS ANTERIORES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.** Conforme al régimen general del impuesto

sobre la renta, las personas morales, e incluso aquellas que tributaban en el de consolidación fiscal y sólo debieran determinar su resultado fiscal consolidado, tenían la posibilidad de amortizar sus pérdidas fiscales de ejercicios anteriores contra las utilidades que determinen en el ejercicio fiscal respectivo. En cambio, las sociedades controladoras que a partir de 2014 deban efectuar la desconsolidación del grupo empresarial y apliquen las mecánicas 2 o 3 para ese propósito, no pueden amortizar sus pérdidas fiscales consolidadas de ejercicios anteriores –en parte o totalmente– contra las utilidades identificadas a través de las distintas partidas o conceptos que pudieron generar efectos de diferimiento. Lo anterior es así, en virtud de que los contribuyentes mencionados en primer término, al calcular el impuesto sobre la renta del ejercicio, deben reflejar su situación fiscal general y no tienen que aplicar procedimientos "cedulares" o "aislados", o bien, "híbridos", para pagar algún impuesto diferido, y menos con motivo de una desconsolidación; mientras los segundos, al aplicar la mecánica 3 de desconsolidación (procedimiento "cedular" o "aislado"), o bien, la mecánica 2 (procedimiento "híbrido" por la parte netamente "cedular" o "aislada"), han de identificar exclusivamente utilidades fiscales pendientes de gravamen y, por ende, no deben involucrar factores o resultados inherentes a la situación fiscal general del grupo empresarial. Así, el esquema de salida de la consolidación fiscal previsto en el artículo noveno, fracciones XV y XVIII, de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, en relación con los artículos 71 y 71-A de dicha ley, vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, no viola el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV,

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no establece un trato diferenciado injustificado entre los grupos de contribuyentes mencionados, tomando en cuenta que, en todo caso, las citadas controladoras tienen la posibilidad de efectuar la desconsolidación conforme a la mecánica 1, la cual permite integrar las partidas o los conceptos que en su momento generaron efectos de diferimiento, a la fórmula general para efectuar el cálculo del impuesto sobre la renta consolidado y, por tanto, reconocer los efectos que a ese nivel tributario pueden verificarse para determinar el impuesto diferido, entre otras formas, mediante la posible amortización total de las pérdidas fiscales consolidadas de ejercicios anteriores.

### 1a. LIV/2019 (10a.)

Amparo en revisión 248/2016. Xignux, S.A. de C.V. 30 de agosto de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1014/2016. Alfa, S.A.B. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1197/2016. Grupo TMM, S.A.B. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 195/2016. Grupo Ferrominero, S.A. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RENTA. EL ESQUEMA DE SALIDA DE LA CONSOLIDACIÓN FISCAL, PREVISTO EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL OBLIGAR A ENTERAR, EN SU CASO, EL IMPUESTO AL ACTIVO POR DESCONSOLIDACIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.** El es-

quema de salida de la consolidación fiscal establece, entre otras obligaciones, la de determinar el impuesto al activo (IMPAC) que le corresponda enterar a la sociedad controladora, así como el que podrán recuperar las sociedades controladas y ella en lo individual. Para tales efectos, una vez aplicado el artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única abrogada, dicha sociedad líder estará en aptitud de efectuar la comparación entre el IMPAC consolidado y el individual de cada sociedad del grupo de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo tercero, fracción III, de las disposiciones de vigencia temporal de la Ley del Impuesto sobre la Renta del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y se establece el Subsidio para el Empleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007 –aplicable en el marco de la desconsolidación–. Derivado de esa comparación, si el IMPAC consolidado pagado en ejercicios anteriores que tenga derecho a recuperar la controladora, es inferior al que tengan derecho a recuperar las sociedades controladas y a la controladora en lo individual, ello implica que por la diferencia, la controladora debe efectuar el entero respectivo. Lo anterior es así porque el supuesto de referencia revela la existencia de un IMPAC diferido que, con motivo de la desconsolidación, es necesario enterar, con la finalidad de dejar totalmente pagado al fisco federal el IMPAC que posteriormente podrán solicitar en devolución las sociedades controladas y la controladora en lo individual, en el entendido de que ese pago no corresponde a la identificación de utilidades pendientes de gravamen como si se tratara de impuesto sobre la renta, sino a un adeudo tributario proveniente de la actualización del hecho imponible para efectos del propio IMPAC, cuya manifestación de riqueza gravada consiste en los activos concurrentes a la obtención de utilidades. De ahí que el esquema de salida de la consolidación fiscal y, particularmente, al obligar a enterar –en su caso– el impuesto al activo con motivo de la desconsolidación, previsto en el artículo noveno, fracciones XV, inciso e), y XVIII, inciso b), de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, en relación con el artículo tercero, fracción III, del decreto citado, no viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el pago de dicho tributo no es producto de una mera comparación de montos de IMPAC, sino de la identificación de un impuesto diferido por efectos de la consolidación cuyo origen se encuentra en la manifestación de riqueza gravada por dicho tributo, la cual, en su momento, denotó aptitud para contribuir al sostenimiento del gasto público.

Amparo en revisión 248/2016. Xignux, S.A. de C.V. 30 de agosto de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1014/2016. Alfa, S.A.B. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 195/2016. Grupo Ferrominero, S.A. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RENTA. EL ESQUEMA DE SALIDA DE LA CONSOLIDACIÓN FISCAL, PREVISTO EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, Y LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPARACIÓN DE RUFINES, CUFINES Y R-CUFINES, QUE EN CADA CASO RESULTE PROCEDENTE REALIZAR CONFORME A CADA UNA DE LAS 3 MECÁNICAS PARA EFECTUAR LA DESCONSOLIDACIÓN, NO VIOLAN EL DERECHO A LA PROPIEDAD NI EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Conforme a las 3 mecánicas de desconsolidación integrantes del esquema de salida de la consolidación fiscal, las sociedades controladoras deben efectuar, entre otras operaciones, la comparación de RUFINES, CUFINES y/o R-CUFINES, según el caso, a fin de determinar y enterar el impuesto diferido correspondiente. Ahora, si los citados procedimientos de comparación permiten identificar utilidades pendientes de gravamen –pues en su momento se produjeron a nivel individual y se aportaron a la consolidación, pero por alguna causa no se pagó el impuesto respecto de ellas, o bien, se trata de dividendos distribuidos por la sociedad controladora–, las cuales fueron generadas a partir de ingresos obtenidos por el contribuyente, entonces, ello implica que a través de la aplicación de esos procedimientos, en última instancia, se sujeta a imposición una manifestación de riqueza gravada por el impuesto sobre la renta, con lo cual se obliga a las sociedades controladoras a contribuir al gasto público con cargo a sus recursos patrimoniales. Por lo anterior, se concluye que el esquema de salida de la consolidación fiscal y los procedimientos de comparación de RUFINES, CUFINES y R-CUFI-

NES que en cada caso resulte precedente realizar conforme a cada una de las 3 mecánicas para efectuar la desconsolidación, previstos en el artículo noveno, fracciones XV, inciso a), numeral 3, e inciso b), y XVIII, inciso c), de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, en relación con los artículos 71, párrafos sexto y séptimo, 71-A, fracción II, y cuarto, fracción VIII, inciso b), de las disposiciones transitorias de dicha ley vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, no violan el principio de proporcionalidad tributaria ni el derecho a la propiedad, contenidos en los artículos 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente, porque el hecho de identificar sólo utilidades respecto de las cuales no se hubiese pagado el impuesto, obliga a las sociedades controladoras a tributar conforme a su capacidad contributiva, en el entendido de que si tales utilidades se produjeron por la obtención previa de ingresos que pasaron a formar parte de su patrimonio y, por tanto, de su propiedad, ésta no se afecta de manera arbitraria o sin justificación, sino sólo en la medida en que tales ingresos sirvieron para modificar positivamente dicho patrimonio y constituyen una manifestación de riqueza susceptible de ser gravada, tomando en cuenta que el derecho a la propiedad conlleva la responsabilidad social de destinar una parte de ella al sostenimiento de las cargas públicas.

### 1a. LV/2019 (10a.)

Amparo en revisión 248/2016. Xignux, S.A. de C.V. 30 de agosto de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1014/2016. Alfa, S.A.B. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1197/2016. Grupo TMM, S.A.B. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 195/2016. Grupo Ferrominero, S.A. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón

Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RENTA. LA ELIMINACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONSOLIDACIÓN FISCAL Y EL ESQUEMA DE SALIDA CORRESPONDIENTE PREVISTO EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA.**

Tomando en consideración que el legislador cuenta con amplias facultades para configurar el sistema tributario —a fin de establecer una tasa, una contribución, un beneficio fiscal, o para crear, modificar o eliminar un determinado régimen fiscal—, y los contribuyentes bajo ninguna circunstancia pueden tener la previsibilidad de que los aspectos tributarios se mantendrán de igual forma de un momento a otro, se concluye que la eliminación del régimen de consolidación fiscal y el esquema de salida correspondiente, previsto en el artículo noveno, fracciones XV y XVIII, de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, en relación con los artículos 71 y 71-A de dicha ley vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, no violan el principio de confianza legítima derivado del derecho a la seguridad jurídica y, en el caso de actos legislativos, derivado específicamente del derecho a la irretroactividad de la ley, contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque las sociedades controladoras no tienen un derecho adquirido para continuar tributando conforme al citado régimen especial una vez abrogada la ley que lo contenía, ni pueden albergar esperanza alguna de que aquél permanecería hacia el futuro, situación que, en el mejor de los casos, entrañaría una expectativa de derecho que no se materializó en la esfera jurídica de dichas sociedades y, consecuentemente, dio pauta para que el legislador, en uso de sus amplias facultades para eliminar regímenes de tributación como el señalado, estableciera además las consecuencias jurídicas correspondientes, a efecto de obligar a determinar y enterar el impuesto pendiente de pago al 31 de diciembre de 2013. Así, las sociedades controladoras no pueden sostener válidamente que la desaparición del referido régimen suscitó cambios sorpresivos, inmediatos y sin justificación urgente, provocando una afectación a sus decisiones de negocios, estrategias comerciales, planeaciones financieras y futuros negocios en relación con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, pues no pueden confiar en que dicho régimen permanecería por determinado lapso o en que el legislador lo mantendría indefinidamente, máxime que el pago del impuesto diferido con motivo de la

desconsolidación a partir de 2014 presupone la obtención de ingresos suficientes para hacer frente a la obligación contributiva y, por ende, no pueden resentir afectaciones como las señaladas ni comprometer su liquidez de manera trascendental.

### 1a. LII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 1014/2016. Alfa, S.A.B. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 1197/2016. Grupo TMM, S.A.B. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Amparo en revisión 195/2016. Grupo Ferrominero, S.A. de C.V. 13 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Justino Barbosa Portillo y Fanuel Martínez López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR ENCONTRARSE PENDIENTE DE RESOLUCIÓN UN MEDIO DE DEFENSA EN CONTRA DEL ACTO REPUTADO COMO DAÑOSO, NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.** El artículo 18, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al prever que la autoridad que conozca del procedimiento respectivo, deberá suspenderlo cuando esté pendiente de resolución un medio de defensa por virtud del cual el reclamante haya controvertido el acto reputado como dañoso y que dicha suspensión subsistirá hasta que en el medio de defensa se dicte una resolución que cause estado, no vulnera el derecho de acceso a la justicia, ya que en el citado precepto, se establece el momento en el cual deberá ser reanudado el procedimiento mencionado, pues la duración de la suspensión estará sujeta al plazo específico previsto en la ley adjetiva que rija el medio de defensa interpuesto. Lo anterior encuentra su racionalidad en la existencia de múltiples medios de defensa a través

de los cuales el reclamante puede controvertir el acto reputado como dañoso, mismos que se encuentran sujetos a una diversidad de plazos y términos para su resolución, por lo que sería inviable prever un solo término para levantar la suspensión, soslayando que no en todos los procedimientos que puede intentar el reclamante se dictan resoluciones con la misma temporalidad.

#### 1a. L/2019 (10a.)

Amparo en revisión 39/2019. Alicia Luna Araiza. 10 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Norma Lucía Piña Hernández y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **TARJETAS BANCARIAS. EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (NIP) MEDIANTE EL CUAL SE AUTORIZAN OPERACIONES COMERCIALES, TIENE EL CARÁCTER DE UNA FIRMA ELECTRÓNICA.**

El Banco de México, en atención al desarrollo del sistema financiero y la protección de los intereses de los usuarios, incentivó a las instituciones financieras emisoras de tarjetas bancarias para que adoptaran las medidas adicionales a fin de reducir riesgos derivados del uso de tales instrumentos en transacciones comerciales. Por tanto, la gran mayoría de dichas instituciones optaron por sustituir la firma autógrafa de sus clientes, con el uso obligatorio de un número de identificación personal (NIP), como herramienta de autenticación en las operaciones comerciales de los tarjetahabientes. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 89 del Código de Comercio, la firma electrónica se constituye por los datos aparejados a un mensaje de datos, el cual debe entenderse como la información generada, enviada, recibida, archivada o comunicada mediante algún medio electrónico, y entre tales medios se encuentra el intercambio de información estructurada bajo alguna norma técnica o formato convenido; la cual sirve para identificar al firmante y vincular su consentimiento con el acto comercial que se realiza. Por tanto, la naturaleza jurídica del NIP es la de una firma electrónica simple, de conformidad con el precepto legal aludido, en atención a que se trata de datos consignados, adjuntados o asociados en un mensaje de datos, los cuales sirven tanto para identificar al firmante, como para indicar que éste aprueba la información contenida en el mensaje de datos.

#### 1a. XLIX/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 128/2018. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil

del Sexto Circuito. 9 de enero 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

**Nota:** Esta tesis **no constituye** jurisprudencia, pues no contiene el tema de fondo que se resolvió en la contradicción de tesis de la cual deriva.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 128/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1157.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **Subsección 2.**

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DEMANDADA PROBAR SU INEXISTENCIA (OMISIÓN CONSISTENTE EN TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA, AL SER EL ÓRGANO DE DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN POLÍTICA DEL MUNICIPIO Y TENER SU REPRESENTACIÓN (OMISIÓN CONSISTENTE EN TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN 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 CONSISTENTE EN TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONS-**

**TITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN CONSISTENTE EN TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. MARCO CONSTITUCIONAL DE SU REGULACIÓN.**

**VI. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS SU PRESTACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VII. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. SU TRANSFERENCIA AL MUNICIPIO PUEDE SER CONDICIONADA EXCEPCIONALMENTE POR EL GOBIERNO LOCAL EN BENEFICIO DE LA POBLACIÓN.**

**VIII. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. LA OMISIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL PARA TRANSFERIRLOS AL MUNICIPIO SOLICITANTE TRANSGREDE SU ESFERA COMPETENCIAL (OMISIÓN CONSISTENTE EN TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN CONSISTENTE EN TRANSFERIR AL MUNICIPIO ACTOR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES QUE VINCULAN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A LA COMISIÓN DEL AGUA ESTATAL PARA QUE REALICEN SU TRANSFERENCIA MATERIAL EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 151/2016. MUNICIPIO DE MINATITLÁN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 4 DE ABRIL DE 2018. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cuatro de abril de dos mil dieciocho, emite la siguiente:

### Sentencia

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 151/2016, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Minatitlán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de su síndico, en contra del Poder Ejecutivo del Estado por la supuesta invasión competencial en relación con actos que atañen a los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, el cual compete exclusivamente al Municipio, en términos de los artículos 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 71, fracciones I y IX, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2 y 35, fracción XV, inciso a), de la Ley 9 Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y; 1, 2, 4, 5 y 7 de la Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios de Veracruz.

El problema jurídico a resolver, consiste en dilucidar si el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz invadió la esfera competencial del Municipio de Minatitlán, ante la supuesta omisión de municipalizar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, solicitada por el Municipio, en los términos siguientes:

"II. Entidad, poder u órgano demandado y su domicilio:

"a) El Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, representado por el titular del Poder Ejecutivo Estatal, con domicilio oficial en ...

"III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados:

"Comisión del Agua del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio en ...

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como en su caso el medio oficial en que se hubieran publicado cuya invalidez se demande (sic):

"Los actos cuya invalidez demandamos son:

"1. La inconstitucional omisión del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto de la Comisión del Agua del Estado, de resolver conforme a derecho la municipalización del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, solicitada legalmente por el Municipio de Minatitlán, Veracruz, transgrediendo la competencia constitucional que le confiere a mi representada el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con claridad establece que es el Municipio quien tiene a su cargo la competencia para prestar el mencionado servicio público municipal.

"2. La inconstitucional omisión del Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Comisión del Agua del Estado, de transferir y hacer entrega material de los bienes muebles e inmuebles, parque vehicular y recurso presupuestal para que se preste por conducto de mi representada en el Municipio de Minatitlán, Veracruz, el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales."

### **I. Antecedentes del caso**

1. En virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en la que se otorgó la función y prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales dentro de la jurisdicción de los Municipios, como facultad exclusiva en los términos del artículo 115, fracción III, inciso a), constitucional, el Congreso del Estado de Veracruz adaptó la Constitución Local en el artículo 71, fracción XI, inciso a), y expidió la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo artículo 35, fracción XXI, inciso a), establece que es competencia constitucional y legal de los Municipios la prestación del servicio señalado.

2. De conformidad con el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional señalada, se desprende que, en aquellos servicios que prestaba el Gobierno del Estado, los Municipios podrían asumirlos previa aprobación del Ayuntamiento y solicitud al Gobierno del Estado, de modo que se elaborara un programa de transferencia del servicio, en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

3. En virtud de ello, el veinticuatro de noviembre de dos mil quince,<sup>1</sup> el Cabildo del Ayuntamiento de Minatitlán celebró la cuadragésima sexta sesión extraordinaria 2015, en la que aprobó el Acuerdo 151/2015, autorizando llevar a cabo las gestiones y acciones necesarias para dar cumplimiento a la normatividad a que se sujeta la transferencia de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

4. Así, el veintiuno de enero de dos mil dieciséis el Ayuntamiento recibió el oficio SP/063/2016, de catorce de enero de dos mil dieciséis, a través del cual, el secretario particular del gobernador del Estado dio a conocer el oficio SG-DGJG-0014/2016, de seis de enero de dos mil catorce, en el que se señalaron las acciones previas necesarias para llevar a cabo el procedimiento administrativo para la transferencia de los servicios públicos en referencia.

5. No obstante lo anterior, el Municipio actor manifiesta no haber recibido a la fecha el programa de transferencia correspondiente dentro del plazo constitucional de noventa días, ni el de ciento ochenta días naturales a partir de la solicitud efectuada por el Municipio, en términos del diverso numeral 5 de la Ley para la Transferencia de las Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios del Estado de Veracruz.

6. Por lo señalado, a través de la cuadragésima cuarta sesión extraordinaria de Cabildo, el Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, aprobó el Acuerdo 108/2016, mediante el cual, se acordó reiterar el diverso Acuerdo 151/2015, sin que por ello se obtuviera respuesta por parte del Ejecutivo Estatal.

## II. Trámite de la controversia constitucional

7. La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de noviembre de dos mil dieciséis<sup>2</sup> y, en esa misma fecha, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 151/2016, así como turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>3</sup>

8. En proveído de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional y tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Fojas 28 a 32 del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> *Ibídem*, fojas 1 a 15.

<sup>3</sup> *Ibídem*, fojas 44 a 45.

<sup>4</sup> *Ibídem*, fojas 46 a 48.

### III. Contestación de la demanda

9. El Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, presentó el escrito de mérito el tres de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.<sup>5</sup>

10. El titular del Ejecutivo Local señaló, en primer lugar, que la controversia constitucional resultaba improcedente por no haberse agotado el procedimiento o vía legalmente previstos para la transferencia de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, que fueron solicitados por el Municipio actor, porque en el caso se viola su derecho de petición, pero no se incurre en una omisión, en tanto ello debió haberse demandado a través de un juicio administrativo o de amparo.

11. Señaló que, de conformidad con el artículo 4o. de la Ley para la Transferencia de Fusiones y Servicios Públicos del Estado y los Municipios, el procedimiento de transferencia debe cumplir con ciertas formalidades para poder ejecutarse, y el actor nunca manifestó haber agotado el mismo ni que el Gobierno Estatal le hubiera negado, mediante resolución administrativa, la transferencia de los servicios públicos solicitados; luego, ante la falta de negativa en términos de la ley, no es posible considerar que exista una omisión tal como lo dispone la jurisprudencia P./J. 136/2001: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."

12. Por otra parte, el gobernador local manifiesta que la omisión de transferir los bienes muebles e inmuebles, parque vehicular y recurso presupuestal por parte de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que no puede señalarse una omisión, mientras no se haya establecido una obligación a cargo de la entidad demandada; pues si bien el Municipio cumplió con el inicio del procedimiento, y, a partir de ello, se le dio a conocer los lineamientos y requisitos a cumplir para realizar la transferencia del servicio público, mediante el oficio SG-DGJG-0014/2016, de seis de enero de dos mil quince.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, fojas 106 a 110.

13. Luego –aduce–, si el Municipio de Minatitlán recibió la información narrada anteriormente, y no dio seguimiento al procedimiento, no puede señalarse que la autoridad se haya negado a transferir los servicios ni que por esta razón el Gobierno Estatal tenga la obligación legal para actuar en ese sentido. De ahí que deba sobreseerse en la controversia constitucional, al actualizarse una cuestión que impide el análisis del fondo del asunto, como lo prevé la jurisprudencia P/J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."

14. Aunado a lo anterior, la parte actora no ha acreditado haber remitido, de nueva cuenta, una solicitud para reanudar el procedimiento de transferencia de funciones y servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que inició su administración el uno de diciembre de dos mil dieciséis ni que esta autoridad hubiere negado tal derecho.

15. Finalmente, el poder demandado señaló que, además de la inexistencia de la omisión combatida por el actor y la improcedencia de la controversia constitucional, no era posible proporcionar toda la información solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en auto de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, al no existir más que la presentada por el Municipio actor en su escrito de demanda.

#### **IV. Cierre de la instrucción**

16. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el treinta de marzo de dos mil diecisiete,<sup>6</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>7</sup>

#### **V. Competencia**

17. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en atención a lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Uni-

<sup>6</sup> *Ibíd.*, fojas 676 a 678.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, fojas 155 a 156.

dos Mexicanos, dado que, por esta vía, el síndico del Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, demanda del gobernador constitucional la transferencia de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, solicitada por el Municipio.

18. De conformidad con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, esta Primera Sala no estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## **VI. Existencia de los actos impugnados**

19. En la presente controversia constitucional, se combate las omisiones siguientes:

a) La transferencia de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, como facultad que corresponde de forma exclusiva a los Municipios en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución General.

b) La transferencia de los bienes y recurso presupuestal, para que el Municipio preste los servicios reclamados.

20. Por tanto, toda vez que el Municipio alega la inactividad del gobernador Estatal para que llene un vacío legal, o se materialice una obligación derivada de la ley, y, a través del presente medio de control constitucional, pretende se declare que la omisión de transferir los servicios en mención, por ser ello contrario al mandato constitucional previsto en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución General, debe señalarse que, tratándose de esta clase de impugnaciones, resulta lógico que no exista obligación para el actor de demostrar tal circunstancia, sino que corresponderá a la autoridad demandada desvirtuar su dicho, pues es sobre quien recae la carga de la prueba por lo que se le acusa, y, consecuentemente, podrá demostrar su falsedad.

21. Lo anterior, con apoyo en los criterios P/J. 81/99 y P/J. 66/2009, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA."<sup>8</sup> y "CONTROVER-

---

<sup>8</sup> Texto: "Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567.

SIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.",<sup>9</sup> respectivamente, aplicables en lo conducente.

## VII. Legitimación

22. De conformidad con los artículos 10 y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>10</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

23. En virtud de ello, son partes en el presente juicio constitucional:

a) Como actor, el Municipio de Minatitlán, representado por su síndico;

---

<sup>9</sup> 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 que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502.

<sup>10</sup> "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."

"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. ..."

b) Como demandado, el Poder Ejecutivo, representado por el gobernador de Veracruz;

c) Como tercero interesado, se señaló a la Comisión del Agua del Estado.

24. Por tanto, es menester verificar si quienes fueron señalados como partes en la presente controversia acreditan el carácter con que se ostentan.

25. Tal como lo dispone el criterio 1a. XV/97, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO."<sup>11</sup> debe distinguirse, en primer lugar, entre la legitimación en el proceso y en la causa, como criterios que orientan y facilitan el análisis de esta cuestión.

26. La fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental<sup>12</sup> establece, limitativamente, los entes públicos con la legitimación en la causa, necesaria

<sup>11</sup> Texto: "La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 468.

<sup>12</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

"b) La Federación y un Municipio;

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

"d) Un Estado y otro;

"e) Un Estado y el Distrito Federal;

"f) El Distrito Federal y un Municipio;

"g) Dos Municipios de diversos Estados;

"h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

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

"j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"k) Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

para accionar o tener el carácter de parte en este mecanismo de control constitucional, dotados tanto de la legitimación activa como la pasiva, en la causa; esto es, la propia Constitución Federal reserva esta garantía constitucional para que, a través de ella, se ventilen cuestiones constitucionales entre los órganos del Estado en sus tres niveles, de modo que se establece un mecanismo de control en el desarrollo de las relaciones entre los órganos del poder público, en sus tres niveles de gobierno.

27. En estos términos, debe considerarse que no todo órgano público podrá acudir a este mecanismo de control constitucional, ni todo acto podrá ser materia de impugnación, ni toda autoridad que lo emita, sea ente, poder u órgano, podrá ser demandada en esta vía, ya que lo que se busca, a través de estos procedimientos constitucionales, es el estricto apego a las disposiciones de la Carta Fundamental del actuar de los entes, poderes u órganos, limitativamente señalados en el artículo 105 transcrito; y, entre ese actuar, el respeto a la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para garantizar y fortalecer el sistema federal.

28. Conforme a lo expuesto, es posible concluir que este tipo de acciones sólo procederán con motivo de controversias suscitadas entre dos o más niveles de Gobierno (Federación, Estado o Municipio), en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por alguna entidad, poder u órgano, de los señalados en el artículo 105 de la Constitución Federal.

29. Ahora bien, es cierto que el inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional, se refiere a la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y no, entre un Ayuntamiento y el Estado, pero resulta lógico que el Municipio, como nivel de gobierno, actúe fáctica y jurídicamente a través de su órgano de gobierno y de representación política; es decir, del Ayuntamiento.

---

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

30. En efecto, por mandato mismo del artículo 115, fracción I, constitucional,<sup>13</sup> corresponde al Ayuntamiento ser el órgano de dirección y administración política del Municipio, y tener su representación, por lo que cuenta con legitimación para entablar la controversia constitucional.

31. Apoya la conclusión que antecede, la jurisprudencia P./J. 51/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PLANTEARLAS CON LOS OTROS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO."<sup>14</sup>

32. Precisado lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 2, 17, 18 y 37, fracciones I y II, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre de

---

<sup>13</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores."

<sup>14</sup> Texto: "Si bien es cierto que en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga legitimación para plantear los conflictos que se susciten entre los órganos originarios del Estado, por la vía de la controversia constitucional, al Municipio y no al Ayuntamiento, se entiende que aquél actúa en el mundo real y jurídico a través de su órgano de gobierno y representación política, que lo es el Ayuntamiento según lo previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional. De lo anterior se sigue que el Ayuntamiento, a través de los servidores públicos a los que la legislación estatal les dé la facultad de representarlo y de defender sus intereses, está legitimado para pedir que se diriman los referidos conflictos.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 813.

Veracruz,<sup>15</sup> el Municipio Libre es la base de la división territorial y, de la organización política y administrativa del Estado, el cual será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, y que residirá en la cabecera del Municipio, integrado por ediles, dentro de los que se encuentra el síndico el cual tendrá, entre otras funciones, la representación legal del Municipio para procurar, defender y promover los intereses de éste en los litigios en los que fuera parte.

33. Así, en el asunto, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Martín Gracia Vázquez, síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento constitucional del Municipio de Minatitlán, Veracruz, carácter que acreditó con la constancia de mayoría, la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el tres de enero de dos mil catorce, y el acta de sesión de Cabildo respectiva, para así acreditar su legitimación.<sup>16</sup>

34. Por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, compareció Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador constitucional, cargo que se acredita con la constancia de mayoría expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, de doce de junio de dos mil dieciséis,<sup>17</sup> y el Acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, de uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la que el referido funciona-

<sup>15</sup> **Artículo 2.** El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.

"El Municipio Libre contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, será gobernado por un Ayuntamiento y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. ..."

**Artículo 17.** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señale el Código Electoral del Estado.

"El Ayuntamiento residirá en la cabecera del Municipio y sólo podrá trasladarse a otro lugar dentro del mismo, por decreto del Congreso del Estado, cuando el interés público justifique la medida."

**Artículo 18.** El Ayuntamiento se integrará por los siguientes Ediles:

"I. El presidente municipal;

"II. El síndico, y

"III. Los regidores. ..."

**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."

<sup>16</sup> Fojas 16 a 27 del expediente en que se actúa.

<sup>17</sup> *Ibidem*, foja 112

rio tomó protesta a su cargo como gobernador del Estado,<sup>18</sup> por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

35. Finalmente, como quedó señalado en el acuerdo de veintiséis de enero de dos mil diecisiete,<sup>19</sup> la Comisión del Agua Local carece de legitimación para comparecer al juicio de controversia constitucional, con el carácter de tercera interesada, toda vez que no se apersonó el funcionario investido con la representación de la entidad, sino un apoderado legal; con lo cual, no se actualizó lo dispuesto en el artículo 11, párrafos primero y segundo, de la ley reglamentaria de la materia.

### VIII. Oportunidad

36. La presente controversia se hace valer en contra de la omisión del Ejecutivo Local de transferir los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales que dispone el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, toda vez que 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 sólo establece el plazo para la promoción de la controversia constitucional en contra de actuaciones, las cuales, únicamente, pueden ser actos, normas o límites distintos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución General; cuando se combaten omisiones, el cómputo se actualiza día a día mientras éstas subsistan.

37. Luego, dada la naturaleza de los hechos que, en esta controversia constitucional se reclaman, resulta lógico que la ley reglamentaria no establezca un plazo para su impugnación, en tanto involucran una falta de actuación por parte de la autoridad que genera una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso, y que nace y se reitera día a día, en tanto subsista la actitud omisiva de la autoridad, lo que da lugar a consecuencias jurídicas que se actualizan día a día.

38. 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 la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, fojas 115 a 123.

<sup>19</sup> *Ibidem*, fojas 87 y 88.

39. En vista de lo anterior, es de concluirse que, en tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento, mientras ésta subsista, por lo que la demanda será oportuna, igualmente, mientras ésta subsista, tal como lo sostuvo.

40. Consideraciones que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 10/2001, el veintidós de abril de dos mil tres, y que dio origen al criterio P./J. 43/2003: "CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."<sup>20</sup>

41. En el caso, el Municipio actor exhibió la solicitud de veintiséis de noviembre de dos mil quince, en el oficio 1817/2015, que elevó al entonces gobernador de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa, en la cual manifestó haber llevado a cabo la XLVI sesión extraordinaria de Cabildo 2015, a través de la cual, se acordó la autorización para llevar a cabo las gestiones y acciones necesarias para dar cumplimiento a la normatividad a que se sujeta la transferencia de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado al Ayuntamiento.

42. Dicha solicitud fue recibida en la oficina de la secretaría particular del gobernador, el dieciséis de diciembre de dos mil quince.<sup>21</sup>

43. Luego, el secretario particular del gobernador comunicó, mediante oficio SP/063/2016, de catorce de enero de dos mil dieciséis, y recibido en la presidencia municipal de Minatitlán el veintiuno siguiente, que el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno le establecía los requisitos para llevar a cabo la transferencia de los servicios, a saber, el dictamen técnico de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, sobre la conveniencia jurídica y social para ello.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> 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.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, foja 40.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, fojas 41 a 43.

44. Conforme a estas constancias, es claro que la demandada no se expresó en sentido negativo, respecto a la petición que le formuló el actor; antes bien, le señaló que debía cumplir con determinados requisitos, a efecto de transferir los servicios que solicitaba.

45. Sin embargo, el paso del tiempo puso en evidencia la omisión de la autoridad demandada de realizar la transferencia, y que, hasta el momento, el poder demandado no ha demostrado haber cumplido, constituyéndose así, el actuar omisivo que la actora aquí impugna, y que, por sus propias características, es impugnabile mientras subsista.

46. De todo lo cual se concluye, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, que el gobernador del Estado fue omiso en realizar la transferencia de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, por lo que, para efectos de determinar la oportunidad de la demanda, debe considerarse que, si a la fecha de presentación de la misma, la parte actora manifestó que no se había subsanado dicha omisión, y no obra ni dicho ni probanza en autos, que lo desvirtúe, entonces debe estimarse presentada en tiempo.

### IX. Procedencia y sobreseimiento

47. El gobernador de Veracruz solicita la improcedencia de la controversia constitucional, toda vez que el Municipio actor no agotó el procedimiento relativo a la transferencia de los servicios públicos que solicitó, previo a accionar el medio de defensa que aquí se analiza.

48. Sin embargo, dicha causal resulta infundada porque, de conformidad con el artículo (sic) al artículo 19, fracción VI,<sup>23</sup> de la ley reglamentaria, las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; causal que, 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 servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, como lo señala el representante del titular del Ejecutivo Estatal, pues el principio de definitividad, en la controversia constitucional, sólo

---

<sup>23</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

..."

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.

49. Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Minatitlán adujo la violación directa al artículo 115, fracción IV, inciso a), 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.

50. 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."<sup>24</sup>

51. No habiendo causal de improcedencia adicional planteada, ni, que esta Primera Sala advierta de oficio, se procede al estudio de fondo del problema planteado por el Municipio actor.

## X. Estudio de fondo

52. El resto de la presente ejecutoria se dedica a evaluar la actitud omisiva del Poder Ejecutivo de Veracruz, y, con la cual, el Municipio actor –alega– invade su esfera competencial respecto a la facultad constitucional de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y dispo-

---

<sup>24</sup> 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.

sición de aguas residuales, debiendo señalarse que, en términos de los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria,<sup>25</sup> esta Primera Sala cuenta con facultades para examinar, conjuntamente, los motivos de invalidez propuestos por el Municipio actor, a través de su síndico, y, de ser el caso, suplir la deficiencia de los mismos, planteados en su demanda, pero también los formulados en la contestación, alegatos o agravios.

53. Dicho ello, de los dos conceptos de invalidez planteados, se desprende que el Municipio actor impugna, esencialmente, que la omisión o negativa tácita del Poder Ejecutivo Estatal transgrede lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque corresponde al Municipio la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, al no haber transferido dichos servicios para ser llevados a cabo por el Municipio de Minatitlán.

54. Lo anterior, máxime que ha cumplido con lo que señala el artículo 4 de la Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios del Estado de Veracruz, el cual, únicamente, señala que el procedimiento de transferencia se iniciará con la solicitud, por escrito, que el Ayuntamiento presente al Gobierno del Estado, adjuntando el acuerdo de Cabildo, debidamente fundado y motivado, que especifique la función o servicio público cuya transferencia se solicita; requisitos con los que cumplió el Municipio. Además, en virtud de la distribución competencial que ordena el artículo 115 constitucional, el Poder Ejecutivo Local no tiene la opción para decidir si transfiere, o no, el servicio que ejerce a través de la Comisión del Agua del Estado, ya que el único requisito de procedibilidad es que se plantee una solicitud aprobada previamente por el Ayuntamiento.

55. Por su parte, en contra de los agravios, el gobernador de Veracruz adujo que la omisión de transferir los servicios públicos y los bienes muebles e inmuebles, parque vehicular y recurso presupuestal, por parte de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, obedece a que no existe –a su juicio– una obligación a cargo de la entidad demandada; pues si bien el Municipio cumplió con el inicio del procedimiento, y, a partir de ello, se le dio a conocer los

---

<sup>25</sup> **Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

**Artículo 40.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

lineamientos y requisitos a cumplir para realizar la transferencia del servicio público, mediante el oficio SG-DGJG-0014/2016, de seis de enero de dos mil quince.

56. Luego –aduce–, si el Municipio de Minatitlán recibió la información narrada anteriormente, y no dio seguimiento al procedimiento, no puede señalarse que la autoridad se haya negado a transferir los servicios, ni que, por esta razón, el Gobierno Estatal tenga la obligación legal para actuar en ese sentido.

57. Ahora bien, una vez precisada la litis en controversia constitucional, esta Primera Sala estima que los conceptos de invalidez son esencialmente fundados, y, por ende, procede declarar la inconstitucionalidad de la actitud omisiva reclamada en esta vía.

58. Para justificar la conclusión que se anticipó, es menester atender, en primer lugar, lo que el texto constitucional, vigente al momento de promoverse la controversia constitucional, establece:

**"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.

"...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales."

59. La Constitución Federal reconoce, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa, al Municipio, el cual tendrá a su cargo, entre otros, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, en los términos que las leyes federales y estatales lo establezcan.

60. En este orden, con fundamento en el artículo segundo transitorio<sup>26</sup> de la reforma al artículo constitucional antes señalado, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, los Estados fueron obligados a adecuar sus Constituciones y leyes dentro del plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, de modo que se reconocieran, a cargo del Municipio, las funciones y servicios públicos previstos en la Norma Fundamental.

61. De conformidad con lo anterior, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave fue reformada mediante decreto, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el tres de febrero de dos mil, para adecuarse al mandato de la Norma Fundamental, cuyo texto vigente, en dos mil dieciséis, disponía:

**"Artículo 71.** Los Ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que:

"...

"XI. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

"...

"a) Agua potable, drenaje y alcantarillado; ..."

62. El dispositivo local anterior establece que la función administrativa y de Gobierno del Municipio se llevará a cabo de conformidad con las leyes

<sup>26</sup> **"Artículo segundo.** Los Estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

"En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes."

estatales que al efecto apruebe el Congreso del Estado, las cuales, en todos los casos, deberán reconocer que los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios municipales de, entre otros, agua potable, drenaje y alcantarillado.

63. En lo relevante al caso y a la materia de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, las leyes a que hace referencia la Constitución Local disponen:

### **Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz**

**"Artículo 35.** Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

" ...

"XXV. Tener a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; ..."

**"Artículo 39.** Las Comisiones Municipales son órganos que se integran por Ediles con el propósito de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como de las dependencias, pudiendo, en su caso, proponer el nombramiento, suspensión o remoción de sus empleados."

**"Artículo 40.** El Ayuntamiento tendrá las comisiones Municipales siguientes:

" ...

"XII. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; ..."

**"Artículo 56.** Son atribuciones de la Comisión de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y disposición de Aguas Residuales:

"I. Procurar y vigilar la administración y servicio de la distribución del agua potable;

"II. Cuidar de la conservación y limpieza de las fuentes y lavaderos públicos;

"III. Promover el establecimiento de sistemas de recolección de aguas residuales y, en su caso, el tratamiento de dichas aguas para su posible reutilización;

"IV. Vigilar y autorizar, previa aprobación de las dependencias de carácter federal y estatal competentes en la materia, la desecación de pantanos, ciénagas, manglares, esteros y lagunas y proponer las medidas necesarias para dar corriente a las aguas estancadas e insalubres; y

"V. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables."

### **Ley Número 21 de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

**"Artículo 2.** En materia de aguas de jurisdicción estatal, así como de aquellas que para su explotación, uso o aprovechamiento les asigne la Federación, los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Administrar, suministrar, distribuir, generar, controlar y preservar su cantidad y calidad para lograr el desarrollo sustentable de dicho recurso;

"II. Participar en el Sistema Veracruzano del Agua;

"III. Prestar o concesionar, total o parcialmente, el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y demás legislación aplicable, velando siempre por el interés colectivo;

"IV. Participar en la planeación, regulación y expedición de la normatividad técnica en la materia;

"V. Aplicar o establecer, según el caso, las cuotas o tarifas que correspondan por la prestación de los servicios públicos, en los términos que señalen esta ley y demás legislación aplicable; y

"VI. Convenir la asunción del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de los servicios públicos.

"Los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado estarán obligados a fomentar el uso racional del recurso hidráulico y el establecimiento de sistemas de

información necesarios para su mejor explotación, uso o aprovechamiento, los vecinos del Estado serán responsables por el uso del agua en los términos de la presente ley."

**"Artículo 3.** Los Ayuntamientos de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre, esta ley y demás leyes del Estado, prestarán, directamente o a través de sus correspondientes organismos operadores, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Asimismo, administrarán las aguas propiedad de la nación que tuvieren asignadas hasta antes de su descarga en cuerpos y corrientes que no sean de su competencia.

"El Ejecutivo del Estado, a través de la Comisión de Agua del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ejercerá las atribuciones previstas en el artículo 2 de esta ley y prestará los servicios de suministro de agua en bloque, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, en su caso, previo convenio a celebrarse en los términos de la presente ley y demás legislación aplicable. ..."

**"Artículo 7.** El Sistema Veracruzano del Agua será el instrumento rector de las políticas, lineamientos y normatividad técnica para la planeación, formulación, promoción, instauración, ejecución y evaluación de la programación hidráulica en el Estado, a fin de que los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado logren:

" ...

"IV. La prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

"V. La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas asignadas al Estado o a los Municipios; ..."

**"Artículo 15.** Se crea la Comisión del Agua del Estado de Veracruz como un organismo público descentralizado, dotado de autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya organización y funcionamiento se regirá por las disposiciones de esta ley y su reglamento; su domicilio se localizará en la ciudad de Xalapa-Enríquez. La comisión fungirá como organismo operador estatal, será responsable de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Veracruzano del Agua y tendrá las atribuciones siguientes:

" ...

"XVI. Prestar, en los Municipios, los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, previo convenio con el Ayuntamiento respectivo y, en este caso, establecer y cobrar las cuotas y tarifas que se causen con motivo de la prestación de los servicios, así como de los subsidios que se otorgarán, de conformidad con lo establecido en esta ley y demás disposiciones aplicables; ..."

**"Artículo 32.** Las entidades paramunicipales o concesionarios que asuman el carácter de organismos operadores municipales, prestarán los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre, esta ley y demás legislación aplicable. ..."

**"Artículo 47.** Los Ayuntamientos del Estado podrán otorgar:

"I. Concesión total o parcial de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

"II. Concesión total o parcial de los bienes del dominio público municipal que constituyan la infraestructura hidráulica, necesarios para prestar los servicios;

"III. Concesión para la construcción integral y operación de un sistema de servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

"IV. Concesión para la construcción, operación y mantenimiento de plantas de tratamiento y disposición de aguas residuales y manejo de lodos; y

"V. Autorización para prestar el servicio de conducción, potabilización, suministro, distribución o transporte de agua.

"Para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el presente artículo, el Ayuntamiento realizará los estudios que determinen su viabilidad técnica y financiera."

**"Artículo 48.** Las concesiones se otorgarán mediante licitación pública, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, a personas morales que cuenten con experiencia técnica y solvencia económica.

"En el otorgamiento de concesiones se deberá asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y equipamiento de los sistemas.

"En ningún caso, los concesionarios podrán dar en garantía los derechos de la concesión otorgada."

64. Los dispositivos señalados disponen, en conjunto, que los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición, son atribución del Ayuntamiento, el cual contará los prestará directamente o a través de organismos operadores, como es la comisión municipal correspondiente para llevar a cabo las funciones de procuración, vigilancia, cuidado, promoción y protección relativas a dichos servicios, salvo que, por decisión del Municipio, la Comisión de Agua del Estado de Veracruz ejerza dichas funciones, previo convenio.

65. Se señala que el Sistema Veracruzano del Agua es el instrumento rector de las políticas, lineamientos y normatividad técnica, para las tareas que conlleva la Programación Hidráulica del Estado, a fin de que los Ayuntamientos y el Ejecutivo Estatal logren la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas asignadas al Estado o los Municipios.

66. Asimismo, disponen que los Ayuntamientos cuentan con la facultad de concesionar los servicios en mención, previa licitación, a particulares personas morales que demuestren contar con experiencia técnica y solvencia económica.

67. Conforme a lo expuesto, es posible señalar que, en principio, en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, y demás preceptos transcritos con anterioridad, corresponde al Municipio de Minatitlán, Veracruz, prestar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de aguas residuales.

68. Sin embargo, no debe perderse de vista que –como ya se refirió en esta ejecutoria– el artículo 115, fracción III, de la Constitución General, dispone en su párrafo segundo que, sin perjuicio de la competencia constitucional que se otorga a los Municipios respecto de las funciones y servicios señalados, estos deberán observar lo dispuesto por las leyes federales, mientras que los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma constitucional, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, establecen que los Estados debían adecuar sus Constituciones Locales y leyes, y que la transferencia de funciones y servicios se llevaría a cabo de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

69. Dicho de otro modo, la Constitución General estableció un deber a las entidades federativas, de transferir las funciones y los servicios públicos que establece la fracción III del artículo 115, y de adecuar su normatividad local, de conformidad con ello, en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de la reforma; pero dejó a la facultad configurativa de los Congresos Estatales la forma en que la transferencia de las competencias señaladas debía efectuarse, una vez aprobada por el Ayuntamiento y solicitada al Ejecutivo Local.

70. En este sentido, es necesario acudir a lo que señala la ley de transferencia de Veracruz, para verificar los requisitos que el Congreso del Estado impuso para la transferencia de las funciones y servicios municipales:

### **Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios**

**"Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto establecer las bases a que se sujetará la transferencia de las funciones y servicios públicos que, en términos constitucionales, sean competencia de los Ayuntamientos y que, a la entrada en vigor del presente ordenamiento, preste el Gobierno del Estado directamente o de manera coordinada con los propios Ayuntamientos."

**"Artículo 2.** Los Ayuntamientos asumirán las funciones y servicios públicos que establecen los artículos 115, fracción III, de la Constitución Federal, 71, fracción XI, de la Constitución Local y 35, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, previa solicitud al Gobierno del Estado y conforme al programa de transferencia correspondiente. ..."

**"Artículo 4.** El procedimiento de transferencia iniciará con la solicitud, por escrito, que el Ayuntamiento presente al Gobierno del Estado. Con dicha solicitud, deberá acompañarse el Acuerdo de Cabildo, debidamente fundado y motivado, que especifique la función o servicio público cuya transferencia se solicita."

**"Artículo 5.** El Gobierno del Estado, una vez recibida la solicitud señalada en el artículo anterior, presentará al Ayuntamiento el programa de transferencia correspondiente, a fin de que la asunción de la función o servicio público se efectúe en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la recepción de dicha solicitud."

**"Artículo 6.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del decreto por el que se declaró reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el

23 de diciembre de 1999, en el caso del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, previsto en el inciso a) de la fracción III del artículo 115 antes invocado, así como en los correlativos preceptos de la Constitución y leyes locales, dentro del plazo señalado en los artículos 5 y 7 fracción III de esta ley, el Gobierno Estatal podrá solicitar al Congreso del Estado, conservar en su ámbito de competencia dicho servicio, cuando la transferencia de Estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. El Congreso del Estado resolverá lo conducente.

"En su caso, el Congreso resolverá lo conducente, previa opinión del Consejo del Sistema Veracruzano del Agua, la que deberá fundarse y motivarse considerando los elementos de orden técnico y financiero para la correcta prestación del servicio de suministro del recurso hidráulico."

**"Artículo 7.** El programa de transferencia de cualesquiera función o servicio público, del Gobierno del Estado a los Ayuntamientos, deberá señalar, al menos:

"I. Los bienes muebles e inmuebles, parque vehicular y el personal afectos al servicio, así como el recurso presupuestal pendiente de ejercer en el año de transferencia;

"II. Los derechos y obligaciones que asumirá el Ayuntamiento, derivados de las resoluciones, contratos, convenios o actos dictados o celebrados con anterioridad a la transferencia de la función o servicio público;

"III. El plazo para la transferencia de la función o servicio público, que en ningún caso podrá ser mayor a ciento ochenta días naturales;

"IV. Las autoridades responsables que, en sus respectivos ámbitos de competencia, designen tanto el Gobierno del Estado como el Ayuntamiento, para la debida suscripción y ejecución del programa de transferencia; y

"V. La fecha en que, formal y materialmente, el Ayuntamiento asumirá la función o servicio público.

"Una vez transferida la función o servicio público solicitado, será de la competencia del Ayuntamiento de que se trate la determinación y cobro de las contribuciones y accesorios derivados de su prestación."

71. Del análisis de los preceptos transcritos, se desprende que los Ayuntamientos deberán asumir las funciones y servicios que, constitucionalmente,

les corresponden, previa solicitud al Gobierno del Estado, y conforme al programa de transferencia relativo.

72. Los dispositivos en mención precisan que, por regla general, el procedimiento iniciará con la solicitud, por escrito, que el Ayuntamiento presente al Gobierno del Estado, acompañada por el acuerdo de Cabildo, debidamente fundado y motivado, que especifique la función o servicio público cuya transferencia se solicita. Una vez recibida dicha solicitud, el Gobierno del Estado deberá presentar al Ayuntamiento el programa de transferencia correspondiente, a fin de asumir la función o servicio público en un plazo máximo de 180 días naturales, contados a partir de la recepción, en el cual deberán señalarse, al menos, los bienes afectos al servicio correspondiente, y el recurso presupuestal pendiente de ejercer en el año de transferencia, los derechos y obligaciones que asumirá el Ayuntamiento, el plazo para la transferencia de la función o servicio (no mayor a 180 días naturales), autoridades responsables en el programa de transferencia y la fecha en que, formal y materialmente, el Ayuntamiento asumirá la función o servicio.

73. Hecho lo anterior, el Municipio será competente para determinar y cobrar las contribuciones y accesorios que deriven de la prestación de las facultades constitucionales relativas.

74. No obstante, la ley que se analiza prevé una excepción al mecanismo de transferencia cuando se trate de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, que consiste en que el Gobierno Local podrá solicitar al Congreso del Estado conservar, en el ámbito de su competencia, dichas funciones, cuando la transferencia de Estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación, sobre lo cual el Poder Legislativo Estatal deberá resolver lo conducente, previa opinión fundada y motivada del Consejo del Sistema Veracruzano del Agua, considerando los elementos técnicos y financieros para la correcta prestación de los servicios de suministro del recurso hidráulico.

75. Ahora bien, bajo los elementos normativos invocados, esta Primera Sala advierte que, si bien la transferencia de los servicios que comprende el recurso hidráulico puede ser condicionada por el Gobierno Estatal en beneficio de la población, lo cierto es que, de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, no se desprende que se hubiera solicitado a la Legislatura conservar la facultad para prestar dicho servicio. Por ende, tampoco se exhibe opinión fundada y motivada del Consejo del Sistema Veracruzano del Agua, para sostener la conveniencia de que el Gobierno Estatal siguiera prestando los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

76. Por el contrario, del oficio SP/063/2016, de catorce de enero de dos mil dieciséis, mediante el cual se comunica el acuerdo SG-DFJF-0014/2016 de cinco de ese mes y año, sólo es posible advertir que el director general jurídico de Gobierno comunicó al Municipio que el Ayuntamiento de Minatitlán debía contar con dictamen técnico emitido por la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, sobre la conveniencia jurídica y social de transferir los servicios públicos relacionados con el recurso hidráulico, en observancia a los artículos 42, 44, 49, fracciones I y XXIII, y 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave;<sup>27</sup> 1, 3, 4, 8, fracciones X y XIII; y demás aplicables de la Ley Número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.<sup>28</sup> Dispositivos que nada precisan sobre la condición que impuso el Gobierno Estatal al Municipio para llevar a cabo la transferencia de los servicios previstos en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>27</sup> "**Artículo 42.** El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado. ..."

"**Artículo 44.** El gobernador del Estado durará en su cargo seis años y comenzará a ejercer sus funciones el primero de diciembre siguiente a la fecha de su elección.

"El gobernador del Estado cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

"El cargo de gobernador del Estado sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso del Estado. ..."

"**Artículo 49.** Son atribuciones del gobernador del Estado:

"I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen;

"...

"XXIII. Las demás que la Constitución Federal, esta Constitución, las leyes federales y las del Estado le otorguen."

"**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.

"La ley establecerá las bases generales de creación de las entidades de la administración pública descentralizada y la intervención del Ejecutivo en su operación; así como las relaciones entre dichas entidades y el Ejecutivo, o entre aquéllas y los órganos de la administración pública centralizada.

"Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública deberán ser veracruzanos y contar con título profesional expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, y cumplir con los demás requisitos que establezca la ley.

"Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública podrán, con autorización escrita del Ejecutivo, celebrar acuerdos y convenios en el ámbito de su competencia."

<sup>28</sup> "**Artículo 1.** La presente ley es de observancia general para la administración pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y tiene por objeto establecer las bases de la organización y funcionamiento de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales en que se divide. ..."

"**Artículo 3.** Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos, las comisiones, los comités, los consejos, las juntas y demás organismos auxiliares integran la administración pública paraestatal."

77. Luego, a juicio de esta Primera Sala, el oficio 1817/2015, de veintiséis de noviembre de dos mil quince, recibido en la secretaría particular de gobierno el dieciséis de diciembre de ese año, mediante el cual, el presidente municipal de Minatitlán solicitó la transferencia de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales para quedar como facultad del Municipio, para lo cual adjuntó copia certificada de la XLVI sesión extraordinaria de Cabildo 2015 de veinticuatro de noviembre, en la cual se acordó, por unanimidad de votos, la autorización para llevar a cabo las gestiones y acciones necesarias para dicho requerimiento, resultaba suficiente para acordar de conformidad la exigencia del Municipio actor.

78. Por tanto, la omisión en que ha incurrido el Gobierno del Estado para la transferencia de los servicios en mención, no se encuentra justificada ni se valida con la contestación de su titular en el sentido de que esta acción se encuentre condicionada al dictamen referido en el acuerdo SG-DGJG-0014/2016, de cinco de enero de dos mil dieciséis, y comunicado al Municipio mediante oficio SP/063/2016, de catorce de ese mes y año, lo que genera la invasión a la esfera competencial del Municipio actor; teniendo en consideración, además, que el Gobierno Estatal no satisfizo los presupuestos de excepción que ordena el artículo 6 de la Ley 24 «para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios» para retener los servicios públicos que han sido reiterados en esta ejecutoria.

79. Apoya la conclusión anterior, por mayoría de razón, la decisión adoptada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 42/2005, en sesión de diecisiete de enero de dos

---

**"Artículo 4.** La administración pública del Estado deberá conducir sus actividades conforme a las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas del Plan Veracruzano de Desarrollo y programas de gobierno, establezca el gobernador del Estado directamente o a través de sus dependencias y entidades, las que se sujetarán a la planeación estatal y presupuestación, bajo criterios de racionalidad y disciplina fiscal, así como a la contabilidad, evaluación, información periódica, auditoría interna y control de gestión que dispongan las leyes de la materia. ..."

**"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;

"...

"XIII. Delegar en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de ejercerlas directamente, las atribuciones que de la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación de la Entidad no se deriven como exclusivas del titular del Poder Ejecutivo."

mil ocho, de la que derivó el criterio P/J. 33/2008 de rubro: "TRÁNSITO. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO H, DE LA CONSTITUCIÓN, RESERVA ESE SERVICIO A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI UN GOBIERNO ESTATAL, A UNO DE ELLOS LE CONDICIONA SU TRANSFERENCIA AL CUMPLIMIENTO DE UN REQUISITO AJENO A ESA NORMA FUNDAMENTAL, VIOLA LA MISMA."<sup>29</sup> la cual se invoca, en lo conducente y aplicable en el caso.

80. Por todo lo expuesto con antelación, esta Primera Sala concluye que resultan esencialmente fundados los conceptos de invalidez, toda vez que, con la omisión denunciada, el Gobierno del Estado de Veracruz viola lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de que los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, debe transferirse al Municipio de Minatitlán, Veracruz.

## XI. Efectos

81. De conformidad con lo previsto en los artículos 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal;<sup>30</sup> 41, fracciones IV, V y VI; y 42, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105,<sup>31</sup> se orde-

<sup>29</sup> Texto: "Conforme al artículo constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, es prerrogativa de los Municipios la prestación del servicio público de tránsito, estableciéndose en el artículo tercero transitorio que los servicios que venían prestando los Gobiernos de los Estados, antes de la entrada en vigor de las reformas, los Municipios podrían asumirlos previa aprobación del Ayuntamiento y solicitud al Gobierno del Estado, el cual debería elaborar un programa de transferencia del servicio en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la solicitud correspondiente. Por tanto, si un Municipio acredita la aprobación del Ayuntamiento para la asunción del servicio público de tránsito y haber elevado la solicitud respectiva al Gobierno del Estado, y éste no hace la transferencia en el plazo señalado en la Constitución, aduciendo que los elementos que prestarán el servicio no han acreditado los exámenes aplicados por la Dirección General de Seguridad Pública de la entidad, tal circunstancia equivale a una negativa tácita a realizar la transferencia al condicionarla al cumplimiento de un requisito no previsto en aquélla, con lo que viola el precepto constitucional especificado.", visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 1465.

<sup>30</sup> "**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:

"...

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

<sup>31</sup> "**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

na, al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la transferencia de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, y, a la Comisión del Agua Estatal, la entrega material de los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros, y demás relativos, que corresponden al Municipio de Minatitlán, Veracruz, para la prestación de los servicios públicos señalados en esta ejecutoria.

82. Para lo anterior, las autoridades conminadas a dar cumplimiento a esta ejecutoria deberán proceder a la transferencia material de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, para lo cual, dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación que se les haga de esta sentencia, deberán acreditar, a esta Sala, haber cumplido con lo siguiente:

a) Elaborar y presentar, al Municipio actor, el programa de transferencia que deberá regir la transferencia de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

b) Haber transferido los recursos humanos y materiales necesarios para su prestación; y

c) Garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas re-

---

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."

**"Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

siduales, a la población del Municipio actor, durante el plazo en que se lleve a cabo la transferencia.

83. Todo lo anterior, en el entendido de que el Poder Ejecutivo Local queda obligado a informar periódicamente, a este Alto Tribunal, de los actos que realice, tendentes al cabal cumplimiento de esta ejecutoria.

## XII. Decisión

84. Por lo antes expuesto, se declaran fundados los razonamientos vertidos por el Municipio de Minatitlán, Veracruz, a través del síndico municipal, en los términos precisados en el apartado décimo y para los efectos precisados en el apartado décimo primero, ambos de la presente ejecutoria.

85. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Minatitlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de la omisión en que ha incurrido el Gobierno del Estado de transferir los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; así como de la entrega material de los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y demás relativos que en su caso, se encuentren en poder de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen, y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de junio de 2018.

La tesis de jurisprudencia P/J. 31/96 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 392.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** del Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 151/2016, promovida por el Municipio de Minatitlán, del Estado de Veracruz.

Tema del voto: Transferencia constitucional del servicio público del agua al Municipio.

### I. Antecedentes.

El Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave promovió la controversia constitucional 151/2016,<sup>1</sup> en contra de la emisión del gobierno de la entidad de resolver, respecto de la municipalización, transferencia y hacer entrega de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

El Municipio señaló que el Poder Ejecutivo Local invadió la competencia municipal por la omisión de municipalizar los citados servicios que le corresponden al Municipio en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

### II. Decisión de la sentencia.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos,<sup>2</sup> declaró **fundada** la controversia constitucional, en contra de la omisión de transferir los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; asimismo, ordenó la entrega material de los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y demás relativos que en su caso se encontraran en poder de la Comisión del Agua de la entidad.

La sentencia ordenó directamente la transferencia y entrega material de los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y demás relativos que correspondieran al Municipio para la prestación de los servicios públicos, al considerar que la omisión impugnada viola el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

### III. Razones del voto.

Voté en contra de lo decidido en la sentencia porque no estoy de acuerdo con el tratamiento, toda vez que en mi opinión el estudio debió partir directamente de lo establecido por el artículo tercero transitorio,<sup>3</sup> del decreto de reformas constitucionales

<sup>1</sup> Esta controversia se falló en sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de cuatro de abril de dos mil dieciocho.

<sup>2</sup> Los votos a favor del sentido de la resolución fueron de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>3</sup> "Artículo tercero. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los Municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los Gobiernos Estatales, o de manera coordinada con los Municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento. Los Gobiernos de los Estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al Municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

del 23 de diciembre de 1999, para la transferencia del servicio público de agua potable, que establece la forma en que se deben transferir los servicios públicos a saber:

- a) Los Municipios pueden solicitar la transferencia del servicio al Gobierno del Estado, previa aprobación del Ayuntamiento, y ello se deberá realizar, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud; y,
- b) Dentro del mismo plazo, los Gobiernos Estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios de agua, cuando se considere que la transferencia de Estado a Municipio pueda afectar, en perjuicio de la población, su prestación, siendo que la Legislatura Estatal resolverá lo conducente.

En este sentido y, conforme al artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal referido, en el caso, considero que no podíamos ordenar la transferencia directa de los servicios públicos, ya que así no se estableció en el artículo transitorio aludido. Si bien es cierto que el Gobierno del Estado ha sido omiso al respecto, considero que únicamente debimos haber declarado que la controversia constitucional era fundada, ya que la autoridad demandada, en efecto, incurrió en las omisiones impugnadas y, por tanto, lo consecuente era que la autoridad demandada, dentro del plazo de noventa días indicados en el aludido artículo tercero transitorio:

- a) Elaborara el programa de transferencia correspondiente a fin de lograr la transferencia o bien,
- b) Que, de considerarlo así, planteara ante el Congreso Local la posibilidad de conservar en su competencia la prestación del servicio a fin de que fuera el Congreso Local quien se pronunciara al respecto.

Considero que cualquiera de las dos opciones que optara la autoridad demandada ya se estarían solventando las omisiones impugnadas, pues habría un actuar por parte de la autoridad demandada, consistente en un pronunciamiento sobre la omisión impugnada. De esta forma, no comparto, que desde la sentencia se haya ordenado de manera directa la transferencia del servicio al Municipio, pues me parece que nos sustituimos en la decisión ya sea del gobernador de iniciar la transferencia del servicio o en la decisión del Congreso Local en caso de que se haya considerado necesario que el Gobierno Estatal conservara la prestación del servicio.

Por estas razones, estoy en contra de la resolución en tanto ordena la transferencia directa de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales al Municipio, por las razones indicadas.

Este voto se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

---

"En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los Gobiernos Estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La Legislatura Estatal resolverá lo conducente.

"En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes."

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA 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 (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES PARA IMPUGNAR EL PAGO EXTEMPORÁNEO DE PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL QUE ESTE ÚLTIMO TIENE CONOCIMIENTO DE DICHO PAGO (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL**

**PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PARTICIPACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL RAMO 28 AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PARTICIPACIONES FEDERALES 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, PAGUE LA CANTIDAD QUE CORRESPONDA POR CONCEPTO DE INTERESES (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 161/2016. MUNICIPIO DE ZONGOLICA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 6 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. AUSENTE; ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **seis de junio de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**1. PRIMERO.—Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito presentado el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis,<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de

<sup>1</sup> Foja 1 reverso del cuaderno de la controversia constitucional 161/2016.

Justicia de la Nación, Máximo Chimalhua Sánchez, en su carácter de síndico único y representante legal del Ayuntamiento del **Municipio de Zongolica**, Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional, en cuya demanda señaló expresamente como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

**Autoridad demandada:**

- Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**Actos impugnados:**

- El retraso en la entrega de las participaciones federales Ramo 28, que contemplan el Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, y del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, correspondientes al ejercicio fiscal 2016; respecto del mes de octubre de dicha anualidad.

- El pago de intereses a consecuencia de la omisión señalada.

**2. SEGUNDO.—Antecedentes.** Los antecedentes del caso, que se narran en la demanda, son los siguientes:

**a)** El decreto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicado el veintisiete de noviembre de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, en su anexo 1, apartado C, Ramo 28, estableció recursos de participaciones federales a entidades federativas y Municipios constituidos por los siguientes fondos: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Fondo de Fiscalización y Recaudación, Ingresos derivados de la aplicación del artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal, Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

**b)** Los artículos 2o., 2o.-A, 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal prevén la metodología y fórmula en las que los recursos de participaciones federales del Ramo 28, que contemplan el Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, del Fondo de Compensación del

Impuesto sobre Automóviles Nuevos y del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, serán distribuidos entre los Municipios de cada entidad.

**c)** El doce de febrero de dos mil dieciséis, fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el 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 sobre Automóviles Nuevos, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, de los Ingresos derivados de la aplicación del artículo 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 de 2016; en el que se estableció que el total de recursos del Fondo General de Participaciones (Ramo 28) para el ejercicio fiscal de 2016 es el que arroje el cálculo mensual, considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior, en cumplimiento a lo indicado en el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal.

**d)** No obstante lo anterior, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no ministró las participaciones federales correspondientes al Ramo 28, a favor del Ayuntamiento del Municipio de Zongolica, Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis.

**3. TERCERO.—Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

**a)** Que se transgredió la autonomía del Municipio actor en su ámbito hacendario, en relación con los principios de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, ya que, por lo que respecta al mes de octubre de dos mil dieciséis, no tuvo la posibilidad de manejar ni aplicar los recursos financieros que legalmente le correspondían, para la prestación de los servicios públicos a su cargo, derivado de la falta de su entrega puntual por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**b)** Que el poder demandado deberá pagar al Municipio actor los montos correspondientes a los recursos financieros precisados como actos impugnados, así como los intereses que se hayan generado y se sigan generando hasta la fecha en que se paguen.

#### 4. CUARTO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.**

El Municipio actor considera violado el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis,<sup>2</sup> 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 **161/2016** y, por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. SEXTO.—**Admisión de la demanda.** Mediante proveído de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis,<sup>3</sup> la Ministra instructora admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado únicamente al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, ordenó emplazarlo para que formulara su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles, y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

7. SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al dar contestación a la demanda, señaló, esencialmente, lo siguiente:

- Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII 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, con relación a la falta de entrega de los recursos financieros reclamados, y al consecuente pago de intereses, toda vez que la actora no acreditaba que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que inició su administración el día uno de diciembre de dos mil dieciséis, no hubiera regularizado las entregas de las participaciones federales.

- Que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria antes citada, con relación al pago de intereses reclamados, derivado de que la parte actora no agotó la vía prevista en la ley para su solución, en términos del artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz.

<sup>2</sup> *Ibidem*, fojas 22 a 23.

<sup>3</sup> *Ibidem*, fojas 24 y 25.

**8. OCTAVO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.**

A pesar de que se le dio vista del auto de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, que admitió a trámite la demanda, la Procuraduría General de la República no formuló manifestaciones con relación a la presente controversia.

**9. NOVENO.—Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.**

Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha ocho de mayo de dos mil diecisiete,<sup>4</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, y se puso el expediente en estado de resolución.

**10. DÉCIMO.—Radicación en Sala.** Previo dictamen, por acuerdo de veintidós de febrero de dos mil dieciocho,<sup>5</sup> el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la remisión del presente asunto a esta Primera Sala.

**11. DÉCIMO PRIMERO.—Avocamiento.** El veintisiete de febrero de dos mil dieciocho<sup>6</sup> la Ministra presidenta de esta Primera Sala dictó el acuerdo de avocamiento, en el que ordenó la remisión de los autos del presente asunto a la ponencia a su cargo, 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 legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Zongolica, del Estado de Veracruz de Ignacio de la

<sup>4</sup> Ibídem, foja 86.

<sup>5</sup> Ibídem, foja 96.

<sup>6</sup> Ibídem, foja 97.

Llave y el Poder Ejecutivo de esa misma entidad federativa, en la que se combate la omisión en la entrega puntual de las participaciones federales que legalmente le correspondía recibir en el mes de octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**13. SEGUNDO.—Precisión de los actos reclamados.** 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,<sup>7</sup> esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

**14.** Así, 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:

- El retraso en la entrega de las participaciones federales correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis, por los conceptos correspondientes al Ramo 28, relativos al Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, y del Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

- El pago de intereses, derivados del retraso en la entrega de las aportaciones federales correspondientes a los mencionados conceptos.

**15.** El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave negó la existencia de los actos impugnados, pues manifestó que el Municipio actor no demuestra que la actual administración no haya efectuado ya los actos encaminados a regularizar las entregas de los recursos económicos correspondientes a los ejercicios fiscales anteriores a su administración.

**16.** 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

---

<sup>7</sup> "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 ..."

instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

**17.** Finalmente, debe señalarse que el hecho de que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a que surgiera la obligación de entrega de las participaciones federales y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera —en principio— de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta, y no, a él como persona física.

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

**19. TERCERO.—Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que, conforme a la tesis P./J. 43/2003<sup>8</sup>, 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.

**20.** En la controversia constitucional 5/2004,<sup>9</sup> en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, impugnó los descuentos de los recur-

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

sos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,<sup>10</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

**21.** En la controversia constitucional 20/2005,<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

**22.** En la controversia constitucional 98/2011<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

**23.** En la controversia constitucional 37/2012,<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> En la senten-

<sup>10</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>12</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>13</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>14</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>15</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>16</sup> Foja 35 de la sentencia.

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

**24.** En la controversia constitucional 67/2014,<sup>17</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor, por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta, desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.<sup>18</sup>

**25.** En la controversia constitucional 78/2014,<sup>19</sup> 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 y el 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.<sup>20</sup>

**26.** Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4), determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>21</sup> Final-

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>18</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>20</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>21</sup> Foja 22 de la sentencia.

mente, por lo que hace al acto 5), debe tenerse en tiempo, toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

**27.** En la controversia constitucional 73/2015,<sup>22</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó del Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince; 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince; y, 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones, en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

**28.** En la controversia constitucional 118/2014,<sup>23</sup> 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 por 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,<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

**29.** De acuerdo con los anteriores precedentes, es posible advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido por actos positivos: a) los descuentos; b) los pagos parciales; c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales; y, d) la negativa expresa del Estado de entregar los

<sup>22</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>23</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

<sup>24</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>25</sup> Foja 51 de la sentencia.

recursos a personas determinadas. Por otro lado, se considera omisión la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

**30.** Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>26</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento, mientras subsistan.

**31.** Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio de Zongolica, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, impugna el retraso en la entrega de las participaciones federales Ramo 28, correspondientes al mes de octubre del año dos mil dieciséis, lo cual se traduce en un acto positivo porque implica que, lo que conforme a ley debería hacerse en un momento determinado, se hizo en uno distinto.

**32.** Así entendido, el plazo para la presentación de la demanda se rige por lo establecido en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria, por lo cual se contaba con el plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que haya tenido conocimiento el actor.

**33.** Bajo la premisa anterior, la demanda se encuentra presentada en tiempo porque, del informe rendido por el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante oficio TES/609/2017, de quince de marzo de dos mil diecisiete,<sup>27</sup> se desprende que la entrega de participaciones federales por la parcialidad del mes de octubre de dos mil dieciséis se efectuó el dieciocho de noviembre del mismo año, el cual corresponde a aquel en que fue presentada la demanda.

---

<sup>26</sup> **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."

<sup>27</sup> Fojas 66 y 67 ibídem.

**34.** En estos términos, si se reclama que el pago de los recursos se efectuó de manera contraria a la ley, por haberse realizado en una fecha distinta a la que correspondía, se trata de un acto positivo, y como la demanda se presentó el mismo día en que la actora tuvo conocimiento del acto, se considera oportuna.

**35. CUARTO.—Legitimación activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

**36.** Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

**"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."

**37.** De las disposiciones legales transcritas, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

**38.** En el presente asunto, suscribe la demanda, en representación del Municipio de Zongolica, Veracruz de Ignacio de la Llave, Máximo Chimalhua Sánchez, en su carácter de síndico único de dicho Municipio, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, de nueve de julio de dos mil trece, expedida por el Instituto Electoral de Veracruzano.<sup>28</sup>

**39.** El artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece lo siguiente:

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

"...

<sup>28</sup> *Ibidem*, foja 14.

II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

**40.** Del contenido de esta disposición, se desprende que el síndico tiene la representación jurídica del Municipio, el cual es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

**41.** QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Acto continuo, se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción.

**42.** Tiene el carácter de autoridad demandada, en esta controversia constitucional, el gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**43.** El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, establece:

**"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."

**44.** En el presente asunto, Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, compareció a juicio en representación dicha entidad federativa, acreditando su calidad de titular del Ejecutivo Local mediante la Constancia de Mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis, expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, como se observa a foja 38 del expediente en que se actúa.

**45.** Ahora bien, el artículo 49, fracción XVIII, de la Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece:

**"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."

**46.** En este tenor, de acuerdo con la disposición legal antes transcrita, el titular del Poder Ejecutivo del Estado tiene la atribución de representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; es decir, específicamente tiene la atribución de intervenir en esta controversia, en representación de la entidad federativa en la que encabeza el Poder Ejecutivo.

**47.** Por tanto, se le reconoce legitimación pasiva al gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien comparece a juicio personalmente.

**48. SEXTO.—Improcedencia.** Previo al análisis de los conceptos de invalidez propuestos por el Municipio actor, por razón de orden público e interés social, procede analizar las causales de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo demandado.

**49.** El Poder Ejecutivo hizo valer la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo 20, fracción III, del indicado ordenamiento, relativa a la inexistencia de los actos impugnados por el Municipio actor.

**50.** Dicha causal de improcedencia debe desestimarse porque, como se precisó en el apartado correspondiente, son ciertos los actos reclamados por el Municipio actor, relativos al retraso en la entrega de las aportaciones federales que reclama, así como al pago de los intereses generados por dicha omisión.

**51.** La misma autoridad demandada hace valer que el Municipio actor no agotó la vía legal prevista para la solución del conflicto, pues el pago de intereses que solicita se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no en la Constitución Política Federal, razón por la cual se surte lo establecido en el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, por lo que tenía que dirigir su inconformidad a la Legislatura del Estado de Veracruz.

**52.** La causal de improcedencia es infundada, porque el pago de intereses que solicita el Municipio actor se hace derivar de la omisión de pago de las participaciones federales, en términos de los artículos 73, fracción XXIX,

último párrafo y 115, fracción IV, inciso b), ambos de la Constitución Política Federal, y en sus motivos de invalidez centra su impugnación en la violación al segundo de los numerales.

**53.** Ahora, aun cuando el pago de intereses se encuentra previsto en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, ello no quiere decir que la impugnación se haga en función de normas de carácter secundario, pues deriva directamente de la obligación de entregar oportunamente los recursos federales a los Municipios, específicamente del principio de integridad contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

**54. SÉPTIMO.—Estudio de fondo.** El Municipio actor indica que la autoridad demandada incurrió en el retraso en la entrega de las aportaciones federales, correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis, por los conceptos del Ramo 28, relativos al Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, y del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, así como el pago de intereses derivado del mismo; al transgredir en su perjuicio las prerrogativas inherentes su libertad hacendaria, en específico el principio de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales.

**55.** En este contexto, la materia de estudio de la presente controversia constitucional es determinar si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en el retraso en la entrega de las participaciones federales por el mes de octubre de dos mil dieciséis.

**56.** Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>29</sup> 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.

---

<sup>29</sup> 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.

**57.** 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.

**58.** En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente, a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción, genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>30</sup>

**59.** En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

**60.** Que los Estados tienen como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre.

**61.** 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.

---

<sup>30</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, Noviembre de 2010, página 1213.

**62.** 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.<sup>31</sup>

**63.** 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.

**64.** 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.<sup>32</sup>

**65.** 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,<sup>33</sup> el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de

---

<sup>31</sup> 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 de jurisprudencia P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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

los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

**66.** 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.

**67.** 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.

**68.** En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que, quien incurre en mora, está obligado a pagar intereses.

**69.** 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:<sup>34</sup>

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 y estimado, 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.<sup>35</sup>

2. La Federación deberá entregar las participaciones, que les correspondan a los Municipios, por conducto de los Estados.

---

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.

<sup>34</sup> **"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."

<sup>35</sup> 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

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.

**70.** 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.

**71.** Así, al haber la disposición expresa de que la entrega de 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

---

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.

federales, por lo que, una vez transcurrido el mismo, deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>36</sup>

**72.** Pues bien, del análisis integral de las constancias de autos, se estima que es fundado el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor, en virtud de las siguientes consideraciones y fundamentos.

**73.** Del calendario de entrega para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, a que se refiere el punto "noveno" del "Acuerdo por el que 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, 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 artículo 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", se desprende que la entrega de las participaciones federales a los Municipios del Estado de Veracruz correspondiente a dicho ejercicio, específicamente, respecto del mes de octubre, se tenía que llevar a cabo el nueve de noviembre de dicha anualidad.

**74.** Ahora bien, previa solicitud del Poder Ejecutivo demandado, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante oficio número TES/609/2017, informó que, de la búsqueda en los registros del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAEV), no se visualizaban pagos pendientes por el concepto de las ministraciones del Ramo 28 Participaciones Federales, correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

**75.** Para acreditarlo, exhibió la relación de las ministraciones efectuadas al Municipio actor por los meses de enero a diciembre de dos mil dieciséis, que se reproduce a continuación:

Fondo	Monto	Fecha de pago
Fondo general, relación 1	\$1'542,410.15	19-feb-16
Fondo general, relación 2	\$1'966,157.23	18-mar-16
Fondo general, relación 3	\$1'569, 591.60	19-abril-16

<sup>36</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

Fondo general, relación 4	\$2'685,899.76	18-may-16
Fondo general, relación 5	\$1'729,763.70	20-jun-16
Fondo general, relación 6	\$1'892,529.85	20-jul-16
Fondo general, relación 7	\$1'784,994.92	19-ago-16
Fondo general, relación 8	\$1'875,455.19	21-sep-16
Fondo general, relación 9	\$1'565,248.97	18-oct-16
Fondo general, relación 10	\$1'407,890.91	18-nov-16
Fondo general, relación 11	\$1'545,034.24	07-dic-16
Fondo general, relación 12	\$1'631,739.76	11-ene-17

**76.** Por otra parte, anexo al oficio referido, la Secretaría de Finanzas y Planeación exhibió el recibo bancario con el folio único I333201610181601560 650482810,<sup>37</sup> en el que consta el pago realizado por el Gobierno del Estado de Veracruz a la cuenta bancaria del Municipio actor de Zongolica, por el concepto de las participaciones federales reclamadas, realizado el día dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis.

**77.** Conforme a lo anterior, esta Primera Sala advierte que, efectivamente, los recursos federales no fueron entregados oportunamente, sino con nueve días de retraso.

**78.** Por tanto, esta Primera Sala considera que ha sido transgredida la autonomía del Municipio actor, pues como se dijo ya, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal, están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que, en este caso, sin lugar a dudas no se han observado.

**79.** En este orden de ideas, procede condenar al gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de la cantidad que corresponda por concepto de intereses, en términos del segundo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>38</sup> por la entrega extemporánea de participaciones

<sup>37</sup> *Ibidem*, foja 71.

<sup>38</sup> "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

federales, correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis, causados por el lapso del nueve al dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis.

### Efectos

**80.** 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 el efecto de la presente sentencia es el siguiente:

- 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 pagar al Municipio de Zongolica, de la misma entidad federativa, la cantidad que corresponda por concepto de intereses, derivados de la entrega extemporánea de las participaciones federales Ramo 28, por el mes de octubre de dos mil dieciséis,

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 de Ignacio de la Llave, consistentes en el retraso en la entrega de las participaciones federales por el mes de octubre de dos mil dieciséis, en los términos del considerando séptimo de la presente resolución, y para los efectos precisados en la parte final del último considerando.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

---

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. ..."

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ACAYUCAN 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 ACAYUCAN 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 ACAYUCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ACAYUCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 ACAYUCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ACAYUCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. 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 AL MUNICIPIO DE ACAYUCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE ACAYUCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**X. 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 ACAYUCAN 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 RECURSOS DEL PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FORTASEG), AL MUNICIPIO DE ACAYUCAN 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 ACAYUCAN 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ACAYUCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 166/2016. MUNICIPIO DE ACAYUCAN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 20 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIENES SE RESERVAN EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTÉ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de junio de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 166/2016, promovida por el síndico municipal de Acayucan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y otras autoridades de esa entidad federativa.

## I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, Dagoberto Marcial Domínguez, en su carácter de síndico del Municipio de Acayucan, en el 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 y del secretario de Finanzas y Planeación de Gobierno de esa entidad.

2. En la demanda, en esencia, se argumenta que las autoridades demandadas vulneran el artículo 115, fracción IV, constitucional, que establece la libre administración hacendaria e integridad de los recursos, por la omisión de entrega de los recursos económicos correspondientes a las participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis, por un monto de \$3'668,300.00 (tres millones seiscientos sesenta y ocho mil trescientos pesos 00/100 moneda nacional); el importe económico de las aportaciones para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis; el importe económico de las aportaciones federales para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente al mes de noviembre de dos mil dieciséis; y la segunda ministración del apoyo económico del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), por un monto de \$5'500,000.00 (cinco millones quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional).

3. **Trámite de la demanda.** El veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 166/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

4. El Ministro instructor apreció que no se acompañó al escrito de demanda, documental alguna con la que se acreditara la personería del promovente, por lo que por acuerdo de la misma fecha, requirió al promovente para que presentara documental en dicho sentido en un término de cinco días hábiles.

5. Una vez desahogado el requerimiento por escrito recibido en este Alto Tribunal el seis de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor, el ocho del mismo mes y año, tuvo por presentado al síndico del Municipio actor y como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado, y no así a la Secretaría de Finanzas de la entidad federativa por tratarse de un órgano subordinado al demandado, emplazándolo para que formulara su contestación y dio vista a

la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera. Finalmente, el Ministro instructor determinó oficiosamente formar un cuaderno incidental para proveer sobre la suspensión.

6. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) En su **primer concepto de invalidez**, el Municipio actor señala que la autoridad demandada vulneró el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, concerniente al principio de independencia y autonomía de los Municipios. La entidad federativa transgrede el artículo 71 de la Constitución Estatal, que garantiza el ejercicio libre y directo de los recursos que integren la hacienda municipal. En ese sentido, atendiendo a los principios fundamentales que la Constitución establece en materia hacendaria, resulta inconstitucional la retención realizada por vulnerar el principio constitucional de libre administración hacendaria.

b) Debe entenderse que la Constitución no sólo ha dotado a los Municipios de una serie de competencias, sino también de los recursos económicos necesarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales. Por ello, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza la recepción puntual y efectiva de las participaciones federales.

c) La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria de los Municipios, y no puede imponérsele restricción alguna al tenor de la 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."

d) La omisión de pago ha puesto en riesgo la hacienda municipal y ha restringido la posibilidad de cumplir con diversas obligaciones, como el pago de nómina a trabajadores municipales y diversas necesidades de orden público. Adicionalmente, la falta de pago oportuna es sancionada por la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual se corrobora 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."<sup>1</sup> Por ello, la omisión de pago respecto de

<sup>1</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 883.

los recursos impugnados no sólo implica un incumplimiento de las obligaciones económicas a favor del Municipio, sino que, además, las autoridades demandadas no han informado el motivo o fundamento para tal omisión.

e) En su **segundo concepto de invalidez**, el Municipio actor afirma que la omisión de entrega de recursos vulnera el orden constitucional, especialmente el principio de la libre administración hacendaria. La Constitución se ha reformado a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia de los Municipios a fin de que éstos tengan una libre disposición de sus recursos, por tanto, siendo la recepción puntual de los recursos municipales un derecho de los Municipios, la omisión impugnada vulnera el orden constitucional, particularmente el artículo 115.

**7. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo Local.** Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) Señala que los antecedentes expresados por el Municipio actor son parcialmente ciertos en cuanto hace a la emisión y publicación de los acuerdos en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial de la entidad.

b) Por lo que hace a la omisión de entrega de los recursos y las retenciones referidas, no afirma ni niega tales hechos por no resultar propios de la administración pública estatal que tuvo inicio a partir del uno de diciembre de dos mil dieciséis.

c) No obstante, el Municipio actor espontáneamente manifestó que conocía el plazo en que debía recibir los recursos señalados, y fue omiso en hacer valer la acción correspondiente en tiempo y forma, y que conocía con anterioridad a la presentación de la demanda que la Federación había remitido al Estado de Veracruz los recursos impugnados.

d) Niega el resto de los hechos por no ser propios del Gobierno cuya administración inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis. Sin embargo, afirma que no resulta veraz el hecho de que se retengan los pagos de las participaciones federales, en tanto que el Municipio no presenta prueba que lo acredite.

e) Aduce que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, a saber, el que la demanda haya sido presentada fuera de los plazos establecidos, cosa que aduce se prueba con la manifestación expresa del acto. Ello se robustece por el

hecho de que las omisiones impugnadas provengan de un acto positivo (retención de los recursos).<sup>2</sup> De tal suerte, que el propio Municipio, en su escrito, manifestó combatir la inconstitucional e ilegal retención. En ese sentido, si lo que se combate es un acto positivo, ha transcurrido en exceso el plazo para su impugnación.

f) Aunado a lo anterior, aduce que respecto a la impugnación del pago de intereses, se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, porque el Municipio no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto. El pago de intereses no se encuentra consagrado en la Constitución Federal, sino en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, en consecuencia, resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley.

g) En ese sentido, al no existir una vulneración a las competencias del Municipio por la falta de pago de intereses, ello no implicaría una vulneración inmediata a la Constitución Federal, por lo que tenía que agotarse la vía previa del conflicto al tenor de la jurisprudencia P/J. 136/2001.<sup>3</sup>

**8. Opinión del procurador general de la República.** El procurador 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 veinte de junio de dos mil diecisiete, 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 no interpuestos los alegatos, y se puso el expediente en estado de resolución.

<sup>2</sup> Robustece su dicho con la cita de la jurisprudencia P/J. 113/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2011, página 2716.

<sup>3</sup> 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.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

10. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de dos de marzo de ese mismo año.

## 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 Acayucan, y el Poder Ejecutivo, ambos 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 Mexicanos,<sup>4</sup> 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 omisión de entregar las participaciones federales correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis, al Municipio actor por un pretendido monto de \$3'668'300.00 (tres millones seiscientos sesenta y ocho mil trescientos pesos 00/100 moneda nacional).

b) La omisión de entregar al Municipio actor el importe económico de las aportaciones para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis.

---

<sup>4</sup> "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."

c) La omisión de entregar al Municipio actor el importe económico de las aportaciones federales para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente al mes de noviembre de dos mil dieciséis.

d) La omisión de entregar al Municipio actor el apoyo económico del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), por un pretendido monto de \$5'500,000.00 (cinco millones quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional).

14. De tal suerte, esta Primera Sala realizará el análisis de los actos señalados como impugnados valorando y analizando de manera integral las constancias que obran en el expediente, para así determinar si resultan fundadas o no, las impugnaciones.

#### IV. Oportunidad

15. 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,<sup>5</sup> 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.

16. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001, en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que, si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local, de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así, a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

oficios 1975/2003 y 2125/2003,<sup>7</sup> 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.

17. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>8</sup> 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**.<sup>9</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

18. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.

19. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>12</sup> 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**.<sup>13</sup> 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 67/2014,<sup>14</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió **la no entrega** de los recursos

<sup>7</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>9</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>10</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>11</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>12</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>13</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>14</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

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.<sup>15</sup>

21. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>16</sup> 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**.<sup>17</sup>

22. 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.<sup>18</sup> 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.

23. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>19</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago

<sup>15</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>17</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>18</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince; 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince; y, 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

24. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>20</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; y, 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1), la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

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 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

<sup>20</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

<sup>21</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>22</sup> Foja 51 de la sentencia.

que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>23</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

26. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de entrega de las participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis, por un pretendido monto de \$3'668,300.00 (tres millones seiscientos sesenta y ocho mil trescientos pesos 00/100 moneda nacional); la omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis; la omisión del pago de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes al mes de noviembre de dos mil dieciséis; y la omisión de entregar al Municipio actor el apoyo económico del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), por un pretendido monto de \$5'500,000.00 (cinco millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.). Al valorarse estos actos como omisiones 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.

27. 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

28. El actor es el Municipio de Acayucan, de Veracruz Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda Dagoberto Marcial Domínguez, quien se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de síndico único municipal expedida por el Instituto Electoral Veracruzano, de la que se advierte que el citado

---

<sup>23</sup> **Le y 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."

servidor público fue electo como síndico único propietario para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.<sup>24</sup>

29. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>25</sup> 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.

30. 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 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."<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Foja 40 del expediente principal.

<sup>25</sup> "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."

<sup>26</sup> Novena Época. Registro digital: 192100. Instancia: Pleno. 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:

31. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Acayucan 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

32. En el auto de admisión de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

33. El Poder Ejecutivo demandado fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis, que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>27</sup>

## VII. Causas de improcedencia

34. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer dos causas de improcedencia. En primer término, alegó que se encontraba actualizada la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, esto es, el haberse presentado fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la propia norma. En segundo término, planteó la inexistencia del acto impugnado. Finalmente, adujo que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, respecto al reclamo del pago de intereses, pues el Municipio no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto.

---

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."

<sup>27</sup> Foja 68 del expediente.

35. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de la primera causa 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 absolutas, por lo que la misma no es extemporánea.

36. Finalmente, respecto a la segunda causal aducida, es criterio reiterado de esta Suprema Corte, que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tengan que ver con la violación directa al texto de la Constitución Federal, como se hace en el caso respecto del artículo 115, fracción IV, no es necesario agotar ningún medio legal de defensa, sino acudir directamente ante este Alto Tribunal en controversia constitucional.

37. Al no existir otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

### VIII. Estudio de fondo

38. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es, si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

39. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>28</sup> 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.

40. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los

---

<sup>28</sup> 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.

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,<sup>29</sup> 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."

41. 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.

42. 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.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

<sup>30</sup> 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

43. 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.

44. 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 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.<sup>31</sup>

45. 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,<sup>32</sup> el cual consiste, básicamente, en que los

---

(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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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 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,

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.

46. 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.

47. 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.

48. 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 deuditoria, está obligado a pagar intereses.

49. 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:<sup>33</sup>

---

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.

<sup>33</sup> "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

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 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.

50. 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,

---

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. ..."

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.

51. 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.<sup>34</sup>

#### **52. Omisión en el pago de las participaciones federales y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF).**

53. Una vez precisado lo anterior, 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 a las participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis, por un monto de \$3'668,300.00 (tres millones seiscientos sesenta y ocho mil trescientos pesos 00/100 moneda nacional), que fue el monto señalado por el Municipio actor, así como en la omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis. En efecto, de las documentales que la autoridad demandada exhibió ante esta Suprema Corte, se advierte que no se entregaron al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden por los citados conceptos.

54. Por lo que respecta a las participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis por el monto de \$3'668,300.00 (tres millones seiscientos sesenta y ocho mil trescientos pesos 00/100 moneda nacional), la autoridad demandada fue omisa en aportar prueba alguna que desvirtuara el adeudo impugnado, por lo que esta Primera Sala estima que lo procedente es condenar a la autoridad responsable a su pago, por lo que se ordena la entrega de dichos recursos que corresponden al mes de agosto de dos mil dieciséis por la cantidad señalada, así como el pago de los intereses correspondientes, debiendo calcularse desde la fecha en que conforme al respectivo calendario de pagos se hizo líquido y exigible y hasta la fecha efectiva de liquidación, conforme a la

---

<sup>34</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones. Lo anterior, en virtud de que, a pesar de que la autoridad demandada fue emplazada a juicio y se le requirió su contestación a la demanda, no señaló nada respecto del adeudo impugnado correspondiente a la omisión de pago de las participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis y por el monto precisado.

55. Por lo que respecta al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), 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 Poder Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis al Municipio actor.

56. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Acayucan 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.

57. En ese sentido, debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), la Ley de Coordinación Fiscal, en el artículo 32, párrafo segundo, en relación con el artículo 35<sup>35</sup> establece que

<sup>35</sup> "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

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.

58. De las documentales exhibidas en el expediente ante esta Suprema Corte, se advierte que mediante oficio TES/1275/2017,<sup>36</sup> el tesorero local le informó al director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo siguiente respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor:

---

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."

<sup>36</sup> Fojas 108 y siguientes del expediente en que se actúa.

<b>Fondo</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Fondo de infraestructura enero/2016	\$4'947,427.54	02-feb-16
Fondo de infraestructura febrero/2016	\$4'947,427.54	03-mar-16
Fondo de infraestructura marzo/2016	\$4'947,427.54	29-abr-16
Fondo de infraestructura abril/2016	\$4'947,427.54	31-may-16
Fondo de infraestructura mayo/2016	\$4'947,427.54	30-jun-16
Fondo de infraestructura junio/2016	\$4'947,427.54	01-jul-16
Fondo de infraestructura julio/2016	\$4'947,427.54	31-ago-16

59. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la entidad, con fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre, todos de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda).

60. 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:

<b>Fondo</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$4'947,427.54
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$4'947,427.54
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$4'947,429.54

61. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que la omisión impugnada consistente en la falta de entrega al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis –señalados como actos omisivos impugnados–, resulta fundada, pues la propia autoridad demandada reconoció la falta de pago de los citados recursos, tal como se ha precisado, por lo que lo procedente es ordenar la entrega de los recursos que correspondan a esos dos meses, de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecu-

tivo Local. No pasa desapercibido para esta Primera Sala, que la autoridad demandada en el citado oficio TES/1275/2017, señaló que también adeudaba por este concepto el mes de octubre de dos mil dieciséis; sin embargo, este mes no fue señalado como acto impugnado por el Municipio actor y, por ende, no se hace pronunciamiento al respecto, pues ello sería tanto como suplir el acto impugnado, cuestión que técnicamente no es conducente en este tipo de juicios.

62. 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 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

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>37</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004,<sup>38</sup> que indica:

<sup>37</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>38</sup> Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES. La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."

67. 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 \$9'894,855.08 (nueve millones ochocientos noventa y cuatro mil ochocientos cincuenta y cinco pesos 08/100 moneda nacional), correspondiente a los meses de agosto y septiembre 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, con-

forme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

**68. Omisión en el pago de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).**

69. Por lo que corresponde al acto precisado como impugnado, consistente en la omisión del pago del importe económico de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes al mes de noviembre de dos mil dieciséis, cabe señalar que conforme al calendario de pago del Ramo General 33 de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios del Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) del año dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz, Num. Ext. 042, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, la fecha límite de pago de este fondo para el mes de noviembre de dos mil dieciséis, era el siete de diciembre del mismo año, por lo que si el escrito de demanda de controversia constitucional se presentó el veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, es claro que en dicho momento no existía un pago vencido y, por tanto, no existía la obligación legal de entregar el recurso señalado al momento de la presentación de la demanda, por tanto, esta Primera Sala concluye que no existe la omisión de pago impugnada.<sup>39</sup>

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 FORTAMUNDF**

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre

**70. Omisión en el pago del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad Pública (FORTASEG).** Finalmente, respecto de la omisión de pago impugnada por el Municipio actor de los recursos del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad Pública (FORTASEG), por el pretendido monto

<sup>39</sup> Este criterio se sostuvo por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 135/2016.

de \$5'500,000.00 (cinco millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.), de las pruebas que obran en el expediente se advierte que mediante el ya citado oficio TES/1275/2017,<sup>40</sup> el tesorero local le informó al director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que respecto de dicho concepto se advierte un registro pendiente de pago por la cantidad de \$4'000,000.00 (cuatro millones de pesos 00/100 moneda nacional).

71. Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, tal como fue solicitado por el Municipio actor, se actualiza una omisión de pago del citado programa (FORTASEG), en tanto que, posterior al referido informe del tesorero de la Secretaría de Finanzas de la entidad, no se advierte que se hubieren efectuado su pago, pues no se han aportado más pruebas, por lo que se ordena la entrega de dichos recursos por la cantidad de \$4'000,000.00 (cuatro millones de pesos 00/100 moneda nacional), así como el pago al Municipio actor de los intereses que resulten sobre el saldo insoluto desde que fueron exigibles 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.

### 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 las participaciones federales correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis y el programa de fortalecimiento para la seguridad pública (FORTASEG), 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, a fin de que realice las acciones conducentes para que sean entregadas las participaciones y aportaciones federales y los recursos financieros 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.

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.

---

<sup>40</sup> Fojas 155 y siguientes del expediente en que se actúa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), quienes se reservan el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 166/2016.

Tema: Retención de participaciones y aportaciones federales al Municipio de Acayucan del Estado de Veracruz.

En la sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 166/2016, en la que el Municipio de Acayucan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó, de entre otras autoridades, al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entregar las participaciones federales correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis, las aportaciones para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, las aportaciones federales para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente al mes de noviembre de dos mil dieciséis y del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG).

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, como omisivos, lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al pago, de entre otros, de las participaciones federales (FGP) correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión, dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo–, se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de septiembre de dos mil dieciséis del FISMDF, porque esta impugnación, en mi opinión, se hizo de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos de dicho concepto.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis de ambos fondos del FGP y del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio de ambos fondos fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre siguiente.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 APAZAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE APAZAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE APAZAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE APAZAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 APAZAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. 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 (FISMDF) AL MUNICIPIO DE APAZAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE APAZAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN A 2016) AL MUNICIPIO DE APAZAPAN 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 O EL PAGO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE APAZAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN O EL PAGO EXTEMPORÁNEO 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 APAZAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 124/2016. MUNICIPIO DE APAZAPAN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 20 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIENES RESERVARON SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de junio de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 124/2016, promovida por el Síndico Municipal de Apazapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo del Estado y otras autoridades de esa entidad federativa.

### I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, Marcos Teodoro Cuéllar Rodríguez, en su carácter de síndico del Municipio de Apazapan, en el 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, del director general de Contabilidad Gubernamental y del director de Cuenta Pública, los dos últimos pertenecientes a la misma secretaría, y de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de esa 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 para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis (FORTAFIN A-2016), por un monto de \$6'935,525.00 (seis millones novecientos treinta y cinco mil quinientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional) y al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), por un monto de \$556,776.00 (quinientos cincuenta y seis mil setecientos setenta y seis 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 tres de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 124/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de la misma fecha, admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como demandados al Poder Ejecutivo y Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo con ese carácter al secretario de finanzas, al director de contabilidad gubernamental y al director de cuenta pública de esa secretaría, así como a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local de esa entidad, en virtud de que se tratan de dependencias subordinadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que debían comparecer por conducto de sus representantes legales y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emita en el asunto.

6. Consecuentemente, emplazó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que los representara, manifestaran lo que a su interés legal conviniera; asimismo, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

7. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) 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 cubrir lo correspondiente al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión FORTAFIN A-2016, por un monto de \$6'935,525.00 (seis millones novecientos treinta y cinco mil quinientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal FISMDF, por un monto de \$556,776.00 (quinientos cincuenta y seis mil setecientos setenta y seis pesos 00/100 moneda nacional).

b) La administración libre municipal se encuentra consagrada tanto en el artículo 115 constitucional, fracción IV, como en diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

c) La Suprema Corte ha establecido, a partir del artículo 115 constitucional, un cúmulo de garantías de orden tributario y financiero a favor de los Municipios, tendentes al fortalecimiento de su autonomía, a saber: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal; b) principio de ejercicio directo de los recursos de la hacienda municipal; c) principio de integridad de los recursos municipales; d) derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; e) principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; f) facultad de los Ayuntamientos para proponer en su ámbito territorial cuotas y tarifas aplicables a diversas materias y, finalmente; g) facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos.

d) En ese sentido, tanto el Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A-2016 como el Fondo de Infraestructura Social Municipal FISMDF se incluyen en la tutela constitucional relativa al régimen de libre administración municipal. Asimismo, ello se corrobora con la prohibición contenida en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal que prohíbe que estos recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones establecidas en la propia norma.

e) De lo anterior se advierte que si bien es cierto que puede haber casos en que resulte válida una afectación y retención de participaciones federales, no nos encontramos en ninguna de las hipótesis de retención admisibles. De tal suerte, los recursos cuya omisión se impugna ya fueron asignados al Ayuntamiento y aun así no han sido entregados a pesar de su recepción puntual por el Gobierno del Estado de Veracruz.

f) Aunado a lo anterior, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de administración hacendaria de los Municipios y no puede imponérsele restricción alguna al tenor de la 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." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, registro digital: 192327»

g) Así las cosas, la intervención del Estado de Veracruz respecto a los recursos municipales es la de simple mediación administrativa pero no de

disposición, suspensión o retención. Por lo anterior, estima que la Suprema Corte debe determinar la ilegalidad de las omisiones impugnadas.<sup>1</sup>

8. **Contestación de demanda del Poder Legislativo.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, María Elisa Manterola Saíenz, representante del Poder Legislativo Local, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis los razonamientos que siguen:

a) Por lo que hace a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, éste es un órgano inexistente, razón por la cual no puede ser llamado a juicio el Congreso del Estado de Veracruz.

b) Estima que el Congreso no puede tener carácter de autoridad demandada en tanto, a su juicio, se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. Lo anterior obedece a que los actos que reclama el actor no fueron emitidos por el Congreso Local ni por sus órganos administrativos.

c) *Ad cautelam* respondió que los hechos no le son propios por lo cual no puede afirmar o negarlos. Por otro lado, respecto a los conceptos de invalidez, refirió que la legislatura sólo aprueba la forma en la que se designan las participaciones federales, pero no puede nunca retenerlas pues dicha entidad no recibe recursos ni los distribuye.

d) Sostiene que el Congreso del Estado siempre ha respetado las facultades que le corresponden a los demás órganos por lo que no ha ejecutado acto alguno tendente a retener, malversar o distribuir cualquier tipo de recurso.

9. **Contestación de demanda del Poder Ejecutivo local.** Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis los razonamientos que siguen:

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que en su escrito de demanda el Municipio actor solicitó la suspensión para efectos de la entrega inmediata de los recursos cuya omisión impugnó, sin embargo, el ministro instructor por acuerdo de tres de noviembre de dos mil dieciséis, determinó negar la suspensión en los términos solicitados y con el fin de preservar la materia del juicio la concedió para el efecto de que el Poder Ejecutivo se abstuviera de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores a la fecha de la concesión de la suspensión.

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 dieciséis.

b) Señala que el Municipio actor espontáneamente manifestó que "desde hace meses" se realizaron los llamados y requerimientos, lo que demuestra que se ostentó sabedor del acto reclamado con anterioridad a la fecha en que indica, se le comunicó de manera verbal la existencia de las órdenes para retener las prestaciones reclamadas. Por ello, estima que la acción resulta extemporánea.

c) Niega el resto de los hechos por no ser propios del gobierno cuya administración inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis.

d) Aduce que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, a saber, el que la demanda haya sido presentada fuera de los plazos establecidos, cosa que aduce se prueba con la manifestación expresa del acto. Ello se robustece por el hecho de que las omisiones impugnadas provengan de un acto positivo (retención de los recursos).<sup>2</sup>

e) A mayor abundamiento, adujo que el Poder Ejecutivo del Estado dio a conocer a través de la publicación en la Gaceta Oficial<sup>3</sup> 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. De este modo el Municipio actor conocía de antemano las fechas en que debió recibir los recursos federales que ahora reclama y por tanto, al no haberlas recibido en el tiempo establecido para ello, el cómputo del término para impugnar inició y concluyó sin que se haya hecho valer el reclamo.

f) Refiere que el acto impugnado es inexistente respecto a las órdenes, instrucciones y autorizaciones para la indebida retención de las participacio-

---

<sup>2</sup> Cita en apoyo a sus consideraciones la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro: "CONTROVER-SIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTÍÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", visible en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

<sup>3</sup> Contenidos en los números extraordinarios 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.

nes federales que le corresponden al Municipio. En ese sentido, estima que la parte actora no ha acreditado la existencia de dichas órdenes y por tanto se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

g) Aduce que existe una variación en las cantidades de las participaciones solicitadas por el Municipio actor con las cantidades realmente adeudadas, en relación al informe rendido por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz TES/1408/2016 de veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>4</sup>

10. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador 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 dos de marzo de dos mil diecisiete, 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 no presentados los alegatos 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, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de dos de marzo del mismo año.

## 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 Apazapan, y los

---

<sup>4</sup> Este oficio será analizado en el estudio de fondo junto con las pruebas aportadas por el Municipio actor.

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 Mexicanos<sup>5</sup> 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 aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión FORTAFIN A-2016, por un monto de \$6'935,525.00 (seis millones novecientos treinta y cinco mil quinientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal FISMDF, por un monto de \$556,776.00 (quinientos cincuenta y seis mil setecientos setenta y seis pesos 00/100 moneda nacional).

b) La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le correspondan al Municipio por los montos y conceptos señalados.

c) La omisión de pago de las autoridades demandadas respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión FORTAFIN A-2016, por un monto de \$6'935,525.00 (seis millones novecientos treinta y cinco mil quinientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal FISMDF, por un monto de \$556,776.00 (quinientos cincuenta y seis mil setecientos setenta y seis pesos 00/100 moneda nacional).

16. No obstante tal señalamiento y ante la falta de precisión del Municipio actor respecto de los meses que se le adeudan, esta Primera Sala con-

<sup>5</sup> "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."

sidera que del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente, lo efectivamente impugnado es la omisión total de pago respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A-2016, por pretendido monto de \$6'935,525.00 (seis millones novecientos treinta y cinco mil quinientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional) y del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISMDF, por un monto de \$556,776.00 (quinientos cincuenta y seis mil setecientos setenta y seis pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.<sup>6</sup>

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<sup>7</sup> tratándose de omisiones

<sup>6</sup> Esto en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009, 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." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985»

<sup>7</sup> 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 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,<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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<sup>10</sup> 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**.<sup>11</sup> 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 98/2011<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.

---

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.

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>9</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>10</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>11</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>12</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>13</sup> Foja 20 de la sentencia.

22. En la controversia constitucional 37/2012<sup>14</sup> 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**.<sup>15</sup> 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<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

24. En la controversia constitucional 78/2014<sup>18</sup> 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

<sup>14</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>15</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>17</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con **motivo de la retención o descuento**.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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<sup>21</sup> 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.

27. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>22</sup> 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,<sup>23</sup> por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos

<sup>19</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>20</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>22</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

<sup>23</sup> Foja 45 de la sentencia.

precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la **falta de entrega** de recursos municipales.<sup>24</sup>

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 ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>25</sup> 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 Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A-2016 por un pretendido monto de \$6'935,525.00 (seis millones, novecientos treinta y cinco mil quinientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional) y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal por un monto de \$556,776.00 (quinientos cincuenta y seis mil setecientos setenta y seis 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.

<sup>24</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>25</sup> **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."

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 Apazapan, de Veracruz de Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Marcos Teodoro Cuéllar Rodríguez, quien se ostenta como síndico municipal. Dicho carácter lo acreditó con la constancia de mayoría de síndico único expedida por el Instituto Electoral Veracruzano, de la que se advierte que el citado funcionario fue electo como síndico único propietario para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.<sup>26</sup>

32. En relación con la representación, el artículo 37, fracción I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>27</sup> 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, 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

<sup>26</sup> Foja 30 del expediente principal.

<sup>27</sup> "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."

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."<sup>28</sup>

34. De lo anterior se desprende, que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Apazapan 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

35. En el auto de admisión de tres de noviembre de dos mil dieciséis, 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 atribuirse 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 Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Eje-

---

<sup>28</sup> Novena Época, Registro digital: 192100, Instancia: Pleno, 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.

cutivo de la entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis, que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>29</sup>

## 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 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 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 los fondos respecto de los que versará el estudio de fondo del presente asunto.

39. 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

40. 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 de la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

---

<sup>29</sup> Foja 142 del expediente principal.

41. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>30</sup> 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.

42. 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<sup>31</sup> 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."

43. 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

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, registro digital: 163468.

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.

44. 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.<sup>32</sup>

45. 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.

46. 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.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

<sup>33</sup> 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, registro digital: 192327.

47. 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<sup>34</sup> 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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 deuditoria, está obligado a pagar intereses.

51. 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:<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> "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.

52. 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.

53. 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.<sup>36</sup>

54. **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 y al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A-2016 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.

---

<sup>36</sup> 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 y subtítulo: "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, registro digital: 2003921.

## **Omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal FISMDF.**

55. 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 al Municipio actor.

56. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Apazapan 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.

57. 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 35<sup>37</sup> establece que los Estados deberán

<sup>37</sup> "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

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.

58. De las constancias exhibidas en el expediente por el Poder Ejecutivo, se advierte que mediante oficio TES/1408/2016,<sup>38</sup> el tesorero local le informó al director general jurídico 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)	\$185,592.00	2 de febrero de 2016
No. 2 (Febrero de 2016)	\$185,592.00	3 de marzo de 2016

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."

<sup>38</sup> Fojas 155 y siguientes del expediente en que se actúa.

No. 3 (Marzo de 2016)	\$185,592.00	29 de abril de 2016
No. 4 (Abril de 2016)	\$185,592.00	8 de junio de 2016
No. 5 (Mayo de 2016)	\$185,592.00	30 de junio de 2016
No. 6 (Junio de 2016)	\$185,592.00	1 de julio de 2016
No. 7 (Julio de 2016)	\$185,592.00	31 de agosto de 2016

59. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la entidad con fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre todos de ese año, respectivamente, (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda).

60. 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
Apazapan	29 de agosto de 2016	\$185, 592.00
Apazapan	26 de septiembre de 2016	\$185, 592.00
Apazapan	27 de octubre de 2016	\$185, 595.00
<b>Total</b>		<b>\$556, 779.00</b>

61. 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, en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). 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.

62. 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 documentos públicos que

exhibió la autoridad demandada, salvo prueba en contrario, y en el caso no existe prueba en contrario. Por tanto, debe tenerse como cierta la cantidad total de \$556,779.00 (quinientos cincuenta y seis mil setecientos setenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional).

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 FISDMF del Estado a los Municipios, se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015, en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ...

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del 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 <sup>39</sup>

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

<sup>39</sup> 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 más 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.

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,<sup>40</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004<sup>41</sup> 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,

<sup>40</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>41</sup> Consultable en la Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

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 por lo que se refiere a este Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISMDF, la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$556,779.00 (quinientos cincuenta y seis mil setecientos setenta y nueve 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 éstos 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.

#### **69. Omisión en el pago del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A-2016.**

70. Por lo que se refiere a la omisión de pago de los recursos correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A-2016 respecto del cual el Municipio actor señala la omisión de pago por un monto de \$6'935,525.00 (seis millones novecientos treinta y cinco mil quinientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional) cabe señalar lo siguiente.

71. En principio, es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN A-2016) se encuentran previstas en el presupuesto de egresos para el ejercicio 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas".

72. Al respecto, el artículo 3o., fracción XVI, del presupuesto<sup>42</sup> dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 20 del

<sup>42</sup> **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:

"...

mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas", que se dividen a su vez en una serie de sub-previsiones, incluida la de "Proyectos de Desarrollo Regional" (que abarca proyectos de pavimentación e infraestructura de la vialidad como el que se actualiza en el presente caso). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto<sup>43</sup> 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.

73. 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.

74. Así, las entidades federativas, por conducto de sus Secretarías de Finanzas, pueden celebrar convenios de coordinación con la mencionada

---

"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. ..."

<sup>43</sup> "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."

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.

75. En el caso de Veracruz de Ignacio de 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.<sup>44</sup> 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.

76. 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

---

<sup>44</sup> 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."

agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana.<sup>45</sup>

77. Ahora bien, en el caso, a fojas cuarenta y cuatro y, cuarenta y cinco del expediente, obra un oficio del encargado del Despacho de la Dirección de Inversión Pública del Gobierno del Estado en el que informa al Municipio la disponibilidad de la cantidad de \$6'935,525.00 (seis millones novecientos treinta y cinco mil quinientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional) correspondientes a dicho Fondo en el periodo referido, lo cierto es que el Poder

<sup>45</sup> (Reformado primer párrafo, G.O. 9 de noviembre de 2016)

"Artículo 103. Los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la diputación permanente, la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

"I. Con Municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

"II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;

"III. Con el Estado o la Federación, para que se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones y tasas adicionales que aquellos establezcan en su favor;

"IV. Con el Estado o la Federación, para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a aquellos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"V. Con el Estado o la Federación, para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponda a los Municipios, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"VI. Con personas físicas o morales para la ejecución u operación de obras, o la prestación de servicios públicos municipales, cuando en virtud del convenio y sin afectar la calidad del servicio, se produzcan beneficios para el Municipio en los términos de esta ley;

"VII. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal o estatal. Para la realización de acciones conjuntas o para delegarles atribuciones en materia de preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección y mejoramiento del ambiente; o

"VIII. Con el Estado, para que éste asuma actividades o ejerza facultades en la jurisdicción del Municipio, ejecutando acciones conjuntas y atribuciones delegadas en materia catastral, como son la elaboración, mantenimiento y actualización del catastro, dependiendo de la norma, asesoría y supervisión estatal.

(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."

Ejecutivo al rendir su contestación a la demanda haciendo referencia al oficio TES/1408/2016 signado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado<sup>46</sup> refirió que:

"1) Las Aportaciones de los Recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A-2016), correspondiente al ejercicio 2016, fueron ministradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al Gobierno del Estado de manera global, con fecha 31 de agosto y registradas en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV), con fecha 07 de septiembre de 2016, para lo que se adjunta el recibo de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"En el SIAFEV, se advierten registros a favor del Municipio de Apazapan, pendientes de pago por la cantidad de \$4'854,867.50 (cuatro millones ochocientos cincuenta y cuatro mil ochocientos setenta y siete pesos 50/100 m.n.); dicha asignación de los recursos del FORTAFIN-A; que a continuación se detallan:

MUNICIPIO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
MUNICIPIO DE APAZAPAN	07-SEP-2016	\$1'166,236.50
MUNICIPIO DE APAZAPAN	07-SEP-2016	\$1'500,000.00
MUNICIPIO DE APAZAPAN	07-SEP-2016	\$2'188,631.20
<b>TOTAL</b>		<b>\$4'854,867.50</b>

Por lo que hace a las ministraciones realizadas al Municipio, derivados del FORTAFIN A-2016, no se visualizan pagos en el SIAFEV."

78. En este sentido, estos recursos forman parte de la hacienda del Municipio actor, pues además de encontrarse contemplados en el presupuesto de egresos de la Federación, como una modalidad de subsidios federales para proyectos de desarrollo en el Ramo 23, por lo que le resultan aplicables los principios que garantizan la autonomía municipal del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal (salvo el de libre administración, al ser recursos preetiquetados), del citado oficio rendido por la autoridad demandada, se advierte, que en efecto, el Municipio actor tenía derecho a recibir dichos recursos y que además, existía el adeudo pendiente señalado.

<sup>46</sup> Páginas 126 a 140, así como 155 y 156 del expediente.

79. De este modo, esta Primera Sala, concluye que la cantidad adeudada al Municipio actor en lo correspondiente a este fondo es de \$4'854,867.50 (cuatro millones ochocientos cincuenta y cuatro mil ochocientos sesenta y siete pesos 50/100 moneda nacional) tal como lo refirió en su contestación a la demanda el Poder Ejecutivo del Estado, máxime que el Municipio actor no objetó en la instrucción de la presente controversia constitucional esta cantidad señalada por la autoridad demandada.

80. En este sentido por lo que se refiere a este Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A-2016, la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$4'854,867.50 (cuatro millones ochocientos cincuenta y cuatro mil ochocientos sesenta y siete pesos 50/100 moneda nacional), así como el pago de los intereses correspondientes debiendo calcularse desde la fecha en que el gobierno del Estado estaba obligado a llevar a cabo la transferencia de dichos recursos, esto es desde el siete de septiembre de dos mil dieciséis como se advierte del propio oficio TES/1408/2016, firmado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado 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

81. 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, así como la cantidad precisada respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A-2016.

82. 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.

83. 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 impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), quienes se reservan el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 124/2016.

En la sesión del veinte de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó y resolvió la controversia constitucional 124/2016, en la que el Municipio de Apazapan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, demandó de entre otras autoridades al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de pago respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFÍN A-2016) por cierta cantidad y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos, lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández, en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de, entre otros, al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala, impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones, implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del FISMDF, porque estas impugnaciones, en mi opinión, se hicieron de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos. Asimismo comparto la condena al pago de los intereses respectivos de dichos conceptos.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre siguiente.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 BOCA DEL RÍO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO 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 AL MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 BOCA DEL RÍO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN A 2016) AL MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN O EL PAGO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 133/2016. MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 20 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO,

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.  
PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA  
ROJAS ZAMUDIO Y RAUL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de junio de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 133/2016, promovida por el síndico municipal de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y otras autoridades de esa entidad federativa.

#### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Interposición de la demanda.** El cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, José Carlos Torres Sánchez, en su carácter de síndico del Municipio de Boca del Río, en el 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, el secretario de Finanzas, el director general de Contabilidad Gubernamental, y el director de Cuenta Pública, los dos últimos pertenecientes a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local.

2. En la demanda, en esencia, se argumenta que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico del Fondo de Fortalecimiento para la Inversión A, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis (FORTAFIN A 2016) al Municipio actor, por la cantidad de \$80'000,000.00 (ochenta millones de pesos 00/100 moneda nacional). De ahí que ante las conductas omisivas en que incurrieron dichas demandadas, se transgredió el orden constitucional en agravio del Municipio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de sus recursos económicos, en razón que se dejó de percibir, en forma puntual y efectiva, el importe económico del fondo citado, lo que le

impidió disponer de los recursos, y de igual modo, ante la extemporaneidad del pago impugnado, se generaron intereses hasta ese momento.

3. **Trámite de la demanda.** El siete de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 133/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

4. El Ministro instructor, por acuerdo de misma fecha, previno al Municipio actor para que acreditara la personería del síndico propietario, pues la constancia de mayoría exhibida con la demanda lo acreditaba como síndico suplente. Por escrito presentado el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el Municipio actor presentó copia certificada del acuerdo de tres de noviembre del mismo año en el que la Diputación Permanente de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso Local concedió licencia al síndico propietario Guillermo Moreno Chazarini, y declaró procedente que el síndico suplente ocupara el cargo, previa protesta de ley.<sup>1</sup>

5. Por auto de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, acordó la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo ese carácter el secretario de Finanzas, el director general de Contabilidad Gubernamental y el director de Cuenta Pública, los dos últimos pertenecientes a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de esa entidad, en virtud de que se trata de dependencias subordinadas a dichos Poderes, 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.

7. Consecuentemente, emplazó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que los representara, manifestaran lo que a su interés legal conviniera; asimismo, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

---

<sup>1</sup> Foja 40 del expediente principal.

8. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico municipal aclaró, como antecedente, que le fueron asignados \$130'000,000.00 (ciento treinta millones de pesos 00/100 moneda nacional) de FORTAFIN A 2016. Además, manifestó que la autoridad ya realizó dos transferencias por un total de \$50'000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 moneda nacional), pero que no le ha sido entregada la cantidad restante de \$80'000,000.00 (ochenta millones de pesos 00/100 moneda nacional). En su único concepto de invalidez señaló, en síntesis, que:

a) La administración libre municipal se encuentra consagrada tanto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, como en diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

b) La Suprema Corte ha establecido, a partir del artículo 115 constitucional, un cúmulo de garantías de orden tributario y financiero a favor de los Municipios, tendientes al fortalecimiento de su autonomía, a saber: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal; b) principio de ejercicio directo de los recursos de la hacienda municipal; c) principio de integridad de los recursos municipales; d) derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; e) principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; f) facultad de los Ayuntamientos para proponer en su ámbito territorial cuotas y tarifas aplicables a diversas materias; y finalmente, g) facultad de los Municipios para proponer sus Leyes de Ingresos.

c) El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que estos recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones establecidas en la propia norma. Si bien es cierto que puede haber casos en que resulte válida una afectación y retención de participaciones federales, no nos encontramos en ninguna de las hipótesis de retención admisibles. De tal suerte, los recursos cuya omisión se impugna ya fueron asignados al Ayuntamiento, y aun así no han sido entregados a pesar de su recepción puntual por el Gobierno del Estado de Veracruz.

d) Aunado a lo anterior, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de administración hacendaria de los Municipios, y no puede imponérsele restricción alguna, al tenor de la 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."

e) Así las cosas, la intervención del Estado de Veracruz respecto a los recursos municipales, es la de simple mediación administrativa, pero no de disposición, suspensión o retención. Por lo anterior, estima que la Suprema Corte debe determinar la ilegalidad de las omisiones impugnadas.<sup>2</sup>

**9. Contestación de la demanda del Poder Legislativo Local.** El Poder Legislativo Local contestó la demanda y expresó, esencialmente, lo siguiente:

a) Por lo que hace a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, éste es un órgano inexistente, razón por la cual, no puede ser llamado a juicio el Congreso del Estado de Veracruz.

b) Estima que el Congreso no puede tener carácter de autoridad demandada, en tanto, a su juicio, se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. Lo anterior obedece a que los actos que reclama el actor no fueron emitidos por el Congreso Local ni por sus órganos administrativos.

c) *Ad cautelam* respondió que los hechos no le son propios, por lo cual no puede afirmarlos o negarlos. Por otro lado, respecto a los conceptos de invalidez, refirió que la Legislatura sólo aprueba la forma en la que se designan las participaciones federales, pero no puede nunca retenerlas, pues dicha entidad no recibe recursos ni los distribuye.

d) El Congreso del Estado siempre ha respetado las facultades que le corresponden a los demás órganos, por lo que no ha ejecutado acto alguno tendiente a retener, malversar o distribuir cualquier tipo de recurso.

**10. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Local.** Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que en su escrito de demanda, el Municipio actor solicitó la suspensión para efectos de la entrega inmediata de los recursos cuya omisión impugnó; sin embargo, el Ministro instructor, por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, determinó negar la suspensión en los términos solicitados, y con el fin de preservar la materia del juicio, la concedió para el efecto de que el Poder Ejecutivo se abstuviera de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores a la fecha de concesión de la suspensión.

de Ignacio de la Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) Por lo que hace a los requerimientos que el actor sostiene formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, no 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 dieciséis.

b) Señala que el Municipio actor, espontáneamente, manifestó que desde hace meses se realizaron los llamados y requerimientos. En ese sentido, se ostentó sabedor del acto reclamado con anterioridad a la fecha en que indica se le comunicó de manera verbal la existencia de las órdenes para retener las prestaciones reclamadas. Por ello, estima que la acción resulta extemporánea.

c) Aduce que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, a saber, el que la demanda haya sido presentada fuera de los plazos establecidos, cosa que aduce se prueba con la manifestación expresa del acto. Ello se robustece por el hecho de que las omisiones impugnadas provengan de un acto positivo (retención de los recursos).<sup>3</sup>

d) A mayor abundamiento, adujo que el Poder Ejecutivo del Estado dio a conocer, a través de la publicación en la Gaceta Oficial,<sup>4</sup> 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. Siendo así, el Municipio actor conocía de antemano las fechas en que debió recibir los recursos federales que ahora reclama. Por tanto, al no haberlos recibido en el tiempo establecido para ello, el cómputo del término para impugnar inició y concluyó sin que se haya hecho valer el reclamo.

e) Refiere que el acto impugnado es inexistente respecto a las órdenes, instrucciones y autorizaciones para la indebida retención de las participa-

---

<sup>3</sup> Robustece su dicho con la cita de la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", visible en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716.

<sup>4</sup> Contenidos en los números extraordinarios 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.

ciones federales que le corresponden al Municipio. En ese sentido, estima que la parte actora no ha acreditado la existencia de dichas órdenes. Así, estima que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

f) Aunado a lo anterior, aduce que respecto al reclamo del pago de intereses se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior, pues el Municipio no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto. A juicio del Ejecutivo Estatal, el pago de intereses no se encuentra consagrado en la Constitución Federal, sino en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz. En consecuencia, resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley.

g) En ese sentido, al no existir una vulneración a las competencias del Municipio por la falta de pago de intereses, ello no implicaría una vulneración inmediata a la Constitución Federal, por lo que tenía que agotarse la vía previa del conflicto, al tenor de la jurisprudencia P./J. 136/2001.<sup>5</sup>

11. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

12. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el diecisiete de abril de dos mil diecisiete, 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 interpuestos los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

---

<sup>5</sup> 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.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XV, enero de 2002, página 917.

13. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, 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 por auto de dos de marzo de ese año.

## 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 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 Boca del Río, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, 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

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 Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> 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 su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló, como actos impugnados, los siguientes:

a) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya emitido para a la realización de la indebida retención de la participaciones federales que le corresponden al Municipio de Boca del Río, Veracruz, por el concepto del Ramo General 23, en específico, el "Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016", por la cantidad de \$80'000,000.00 (ochenta millones de pesos

<sup>6</sup> **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."

00/100 M.N.). Mismos que ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Se reclama de todas las autoridades antes señaladas la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio que represento, por concepto de Ramo General 23, en específico, el "Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016", por la cantidad de \$80'000,000.00 pesos (ochenta millones de pesos 00/100 M.N.). Mismos que ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo General 23, en específico, el "Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016", por la cantidad de \$80'000,000.00 pesos (ochenta millones de pesos 00/100 M.N.). Que le corresponde al Municipio que represento, no obstante que hace meses que éstas le fueron transferidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) Se declare 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, en específico, el "Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016", por la cantidad de \$80'000,000.00 pesos (ochenta millones de pesos 00/100 M.N.). Así como también se les condene al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada.

17. No obstante tal señalamiento, esta Primera Sala considera que del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente,<sup>7</sup> lo efectivamente impugnado en esta controversia es la omisión de pago respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para

<sup>7</sup> 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." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536».

Inversión FORTAFIN A 2016, por un pretendido monto de \$80'000,000.00 (ochenta millones de pesos 00/100 moneda nacional).

18. Ahora bien, respecto a lo manifestado por el Poder Ejecutivo, en el sentido de que el acto impugnado es inexistente, esta Sala considera que el análisis de la existencia del acto omisivo impugnado 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

19. 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 el acto impugnado es acto positivo u omisión, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,<sup>8</sup> tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día. A continuación, se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

20. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>9</sup> 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

<sup>8</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

oficios 1975/2003 y 2125/2003,<sup>10</sup> la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

21. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>11</sup> el Municipio de Acaapulco 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**.<sup>12</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

22. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

23. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>15</sup> 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**.<sup>16</sup> 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.

---

<sup>10</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>12</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>13</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>14</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>15</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>16</sup> Foja 35 de la sentencia.

24. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

25. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>19</sup> 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**.<sup>20</sup>

26. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor **impugna de forma absoluta** la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>21</sup> 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.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>18</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>20</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>21</sup> Foja 22 de la sentencia.

27. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>22</sup> 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 de 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.

28. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>23</sup> 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,<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

29. De acuerdo con los anteriores precedentes, es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos; b) los pagos parciales; c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales; y, d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera. Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley

<sup>22</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>23</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

<sup>24</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>25</sup> Foja 51 de la sentencia.

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.<sup>26</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

30. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de entrega de los recursos provenientes del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A 2016. 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.

31. 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.

## V. Legitimación activa

32. El actor es el Municipio de Boca del Río, de Veracruz Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda José Carlos Torres Sánchez, quien se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de síndico municipal, otorgada por el Instituto Electoral Veracruzano,<sup>27</sup> en la que fue electo como síndico suplente y con la copia certificada del acuerdo de tres de noviembre del dos mil diecisiete, por la cual se concedió licencia al síndico propietario y se declaró procedente que el síndico suplente ocupara la titularidad del cargo.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> **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."

<sup>27</sup> Foja 30 del expediente principal.

<sup>28</sup> Foja 40 del expediente principal.

33. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>29</sup> 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.

34. 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 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."<sup>30</sup>

<sup>29</sup> "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."

<sup>30</sup> Novena Época. Registro digital: 192100. Instancia: Pleno. 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."

35. De lo anterior se desprende, que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Boca del Río 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**

36. En el auto de admisión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, se tuvo 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 el acto omisivo impugnado no puede 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 Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis, que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>31</sup>

## **VII. Causas de improcedencia**

38. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer tres causas de improcedencia. En primer término, alegó que se encontraba actualizada la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII,

---

<sup>31</sup> Foja 78 del expediente principal.

de la ley reglamentaria de la materia, esto es, el haberse presentado fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la propia norma. En segundo término, planteó la inexistencia del acto impugnado. Finalmente, adujo que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia respecto a la impugnación del pago de intereses, pues el Municipio no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto.

39. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de las primeras dos 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 absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida fue contestada al momento de precisar los actos impugnados, determinando el fondo respecto del que versará el estudio de fondo del presente asunto.

40. Finalmente, respecto a la tercera causal aducida, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tengan que ver con la violación directa al texto de la Constitución Federal, como se hace en el caso respecto del artículo 115, fracción IV, no es necesario agotar ningún medio legal de defensa, sino acudir directamente ante este Alto Tribunal en controversia constitucional.<sup>32</sup>

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.

---

<sup>32</sup> Sirve de apoyo 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.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XV, enero de 2002, página 917.

43. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>33</sup> 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/2010,<sup>34</sup> 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."

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

---

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

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.

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.<sup>35</sup>

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.

48. 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 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.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

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 Municipios,<sup>37</sup> 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.

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,

---

<sup>37</sup> 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 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*, «Novena Época», Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.

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 deuditoria, 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 el deber de pagar una indemnización moratoria.<sup>38</sup>

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:<sup>39</sup>

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.

---

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> "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. ..."

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 aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a 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.<sup>40</sup>

#### **56. Omisión en el pago del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A 2016.**

---

<sup>40</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

57. Por lo que se refiere a la omisión de pago de los recursos correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A 2016, el Municipio actor señaló que la autoridad demandada le adeudaba un monto de \$80'000,000.00 (ochenta millones de pesos 00/100 M.N.). Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

58. En principio, es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN A 2016), se encuentran previstas en el presupuesto de egresos para el ejercicio 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones salariales y económicas".

59. Al respecto, el artículo 3o., fracción XVI, del presupuesto<sup>41</sup> dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 20 del mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas", que se dividen, a su vez, en una serie de sub previsiones, incluida la de "Proyectos de desarrollo regional" (que abarca proyectos de pavimentación e infraestructura de la vialidad, como el que se actualiza en el presente caso). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto,<sup>42</sup> 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.

<sup>41</sup> **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."

<sup>42</sup> **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."

60. 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.

61. 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.

62. En el caso de Veracruz de Ignacio de 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.<sup>43</sup> 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

---

<sup>43</sup> (Reformado, G.O. 3 de febrero de 2000)

"Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

"...

"XVI. Autorizar, en su caso, a los Ayuntamientos:

"...

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.

63. 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.<sup>44</sup>

---

(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."

<sup>44</sup> (Reformado primer párrafo, G.O. 9 de noviembre de 2016)

"Artículo 103. Los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de Cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

"I. Con Municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

"II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;

"III. Con el Estado o la Federación, para que se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones y tasas adicionales que aquellos establezcan en su favor;

"IV. Con el Estado o la Federación, para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a aquellos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"V. Con el Estado o la Federación, para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponda a los Municipios, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"VI. Con personas físicas o morales para la ejecución u operación de obras, o la prestación de servicios públicos municipales, cuando en virtud del convenio y sin afectar la calidad del servicio, se produzcan beneficios para el Municipio en los términos de esta ley;

64. Ahora, si bien el Municipio actor señaló que la autoridad demandada le adeudaba un monto de \$80'000,000.00 (ochenta millones de pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente al citado fondo, lo cierto es que en la página ciento cuatro del expediente en que se actúa, obra el oficio TES/326/2017, de siete de febrero de dos mil diecisiete, signado por el tesorero de Finanzas del Estado de Veracruz, en el que informó al director general Jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado, que la cantidad pendiente de pago al Municipio actor, por dicho fondo, es por el monto de \$56'000,000.00 (cincuenta y seis millones de pesos 00/100 moneda nacional). Este oficio fue exhibido por la autoridad demandada en alcance a su contestación a la demanda, y en él se señala:

1) Las Aportaciones de los Recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A 2016), correspondiente al ejercicio 2016, fueron ministradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al Gobierno del Estado de manera global, con fecha 31 de agosto, y registradas en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV), con fecha 07 de septiembre de 2016, para lo que se adjunta el recibo de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

En el SIAFEV, se advierten registros a favor del Municipio de Boca del Río, pendientes de pago por la cantidad de \$56'000,000.00 (cincuenta y seis millones «de pesos» 00/100 M.N.), con fecha de registro en el sistema de 7 de septiembre de 2016.

Por lo que hace a las ministraciones realizadas al Municipio derivados del FORTAFIN A 2016, se detalla a continuación:

---

"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."

Fondo	Monto	Fecha de pago
FORTAFIN A 2016	\$ 30,000,000.00	07-sep-16
FORTAFIN A 2016	\$ 20,000,000.00	20-sep-16
FORTAFIN A 2016	\$ 10,000,000.00	20-dic-16
FORTAFIN A 2016	\$ 1,000,000.00	20-dic-16
FORTAFIN A 2016	\$ 9,000,000.00	20-dic-16
FORTAFIN A 2016	\$ 4,000,000.00	20-dic-16
<b>TOTAL</b>	<b>\$74'000,000.00</b>	

65. En este sentido, estos recursos forman parte de la hacienda del Municipio actor, pues además de encontrarse contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como una modalidad de subsidios federales para proyectos de desarrollo en el Ramo 23, por lo que le resultan aplicables los principios que garantizan la autonomía municipal del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal (salvo el de libre administración, al ser recursos preetiquetados), del citado oficio rendido por la autoridad demandada, se advierte que, en efecto, el Municipio actor tenía derecho a recibir dichos recursos y que, además, existía el adeudo pendiente señalado.

66. De este modo, esta Primera Sala concluye que la cantidad adeudada al Municipio actor en lo correspondiente a este fondo es de \$56'000,000.00 (cincuenta y seis millones de pesos 00/100 moneda nacional), tal como lo refirió en su contestación a la demanda el Poder Ejecutivo del Estado, máxime que el Municipio actor no objetó en la instrucción de la presente controversia constitucional esta cantidad señalada por la autoridad demandada.

67. En este sentido, por lo que se refiere a este Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A 2016, la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$56'000,000.00 (cincuenta y seis millones de pesos 00/100 moneda nacional), así como el pago de los intereses correspondientes, debiendo calcularse desde la fecha en que el Gobierno del Estado estaba obligado a llevar a cabo la transferencia de dichos recursos, esto es, desde el siete de septiembre de dos mil dieciséis, como se advierte del propio oficio TES/326/2017, signado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado, 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

68. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de la cantidad adeudada y los intereses que se hayan generado respecto a la cantidad precisada respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A 2016.

69. 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 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.

70. 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 impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 CAZONES DE HERRERA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 ESTA-**

**TALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN O ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS EN REGIONES MARÍTIMAS AL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA 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 CAZONES DE HERRERA 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 178/2016. MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 15 DE AGOSTO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **quince de agosto de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 178/2016, promovida por el síndico municipal de Cazones de Herrera, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y otras autoridades de esa entidad federativa.

#### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Interposición de la demanda.** El veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, Abad Vera Calva, en su carácter de síndico del Municipio de Cazones de Herrera, en el 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 contro-

versia constitucional en contra del Poder Ejecutivo, del secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad federativa, así como del director de contabilidad gubernamental de esa misma dependencia.

2. En la demanda, en esencia, se argumenta que los actos impugnados le causan afectación a su hacienda municipal, porque el artículo 115 constitucional garantiza el pago de los recursos de forma puntual e íntegra, por lo que esos actos impugnados son inconstitucionales. La omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico 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 de dos mil dieciséis por el monto de \$8'326,555.00 (ocho millones trescientos veintiséis mil quinientos cincuenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), así como de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil quince, por un monto de \$2'272,945.00 (dos millones doscientos setenta y dos mil novecientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), y de los recursos provenientes del mismo fondo correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis por un monto de \$1'451,449.00 (un millón cuatrocientos cincuenta y un mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional).

3. Las conductas omisas en que incurrieron las autoridades demandadas transgreden el orden constitucional en agravio del Municipio actor, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas del fondo citado, lo que le impidió disponer de los recursos y, de igual modo, ante la extemporaneidad de pago reclamado, se generaron intereses hasta ese momento.

4. **Trámite de la demanda.** El veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 178/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de misma fecha, admitió la demanda y tuvo como demandado únicamente al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, ya que el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad y el director de contabilidad gubernamental

de la misma secretaría, son dependencias subordinadas a dicho poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal.

6. Consecuentemente, 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, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

7. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico municipal sostuvo, en síntesis, los siguientes razonamientos:

a) La Constitución ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país y ha garantizado que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales.

b) Una vez que la Federación y los Estados, de acuerdo a sus respectivas competencias, ya han determinado las cantidades que los Municipios percibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas, con la mediación administrativa de los Estados, el artículo 115 constitucional garantiza a los Municipios su recepción puntual y efectiva.

c) Es decir, una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el principio de integridad de los recursos económicos municipales, lo cual significa que no hay verdadero cumplimiento de la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos últimos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando se haya producido algún retraso en las entregas relativas, como aconteció en el caso que se analiza.

d) La Suprema Corte ya determinó 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cita en apoyo la tesis P./J. 9/2000: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUELLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA."

e) El hecho de que el Gobierno del Estado no haga entrega de los recursos federales constituye de facto una retención que está sancionada con el pago de intereses, al hacerlo se le priva al Municipio actor de la base material y económica necesaria para ejercer nuestras obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 constitucional.<sup>2</sup>

f) Con respecto al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, el Municipio manifiesta que mediante oficio número DGIP/1017/2016, de veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, la Secretaría de Finanzas y Planeación notificó al Municipio actor de una disponibilidad presupuestal de dicho fondo,<sup>3</sup> sin que se haya realizado entrega alguna y sin que se haya notificado de la asignación presupuestal al inicio del ejercicio, tal y como lo establece la numeral tercera del Acuerdo por el que se emitieron las Reglas de Operación para la Distribución y Aplicación de los Recursos del Fondo publicados en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de junio de dos mil quince.

**8. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) Por lo que hace a los requerimientos que el actor sostiene formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, no 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 dieciséis.

b) Se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, porque la demanda se presentó fuera de los plazos establecidos. Ello se robustece por el hecho de que las omisiones impugnadas provengan de un acto positivo (retención de los recursos).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Cita en apoyo la tesis P./J. 46/2004: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORMA AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

<sup>3</sup> Página 10 del escrito inicial de demanda.

<sup>4</sup> Robustece su dicho con la cita de la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716.

c) A mayor abundamiento, adujo que el Poder Ejecutivo del Estado dio a conocer, a través de la publicación en la Gaceta Oficial,<sup>5</sup> 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. Siendo así, el Municipio actor conocía de antemano las fechas en que debió recibir los recursos federales que ahora impugna. Por tanto, al no haberlos recibido en el tiempo establecido para ello, el cómputo del término para impugnar inició y concluyó sin que se haya hecho valer el reclamo.

d) Los actos impugnados son inexistentes respecto a las órdenes, instrucciones y autorizaciones para la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor. En ese sentido, estima que la parte actora no ha acreditado la existencia de dichas órdenes. Así, estima que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

e) Respecto a la impugnación del pago de intereses se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior, pues el Municipio actor no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto. A juicio del Ejecutivo Estatal, el pago de intereses no se encuentra consagrado en la Constitución Federal, sino en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz. En consecuencia, resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley.

f) En ese sentido, al no existir una vulneración a las competencias del Municipio por la falta de pago de intereses, ello no implicaría una vulneración inmediata a la Constitución Federal, por lo que tenía que agotarse la vía previa del conflicto, al tenor de la jurisprudencia P/J. 136/2001.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Contenidos en los números extraordinarios 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.

<sup>6</sup> 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,

9. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador 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 dos de mayo de dos mil diecisiete, 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 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, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, 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 por auto de dos de marzo de ese año.

## 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 Cazonos de Herrera, 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

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 Mexicanos<sup>7</sup> 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.

---

SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

<sup>7</sup> "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."

14. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como acto impugnado el siguiente:

a) La omisión por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, de entregar al Municipio actor los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$8'326,555.00 (ocho millones trescientos veintiséis mil quinientos cincuenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).

b) La omisión por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, de entregar al Municipio actor los recursos provenientes del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas correspondiente a los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis, por las cantidades de \$2'272,945.00 (dos millones doscientos setenta y dos mil novecientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional) y \$1'451,449.00 (un millón cuatrocientos cincuenta y un mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), respectivamente, por concepto de cada ejercicio.

15. Ahora bien, respecto a lo manifestado por el Poder Ejecutivo, en el sentido de que los actos impugnados son inexistentes, 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 omisiones, ya que, conforme a la tesis P./J. 43/2003<sup>8</sup> tratándose de

<sup>8</sup> 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

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,<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup> 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.

18. En la controversia constitucional 20/2005<sup>11</sup> 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**.<sup>12</sup> 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.

19. En la controversia constitucional 98/2011<sup>13</sup> 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

---

oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>10</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>12</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>13</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

descuentos.<sup>14</sup> 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 37/2012<sup>15</sup> 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**.<sup>16</sup> 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 67/2014<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

22. En la controversia constitucional 78/2014<sup>19</sup> 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 térmi-

<sup>14</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>15</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>16</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>18</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

nos 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**.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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<sup>22</sup> 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,<sup>23</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; y, 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre

<sup>20</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>21</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>22</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>23</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup> 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 de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, correspondientes a dos mil quince y dos mil dieciséis. Al valorarse como una omisión 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

<sup>24</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>25</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>26</sup> **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."

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 184/2016 el once de abril de dos mil dieciocho, entre otras.

## V. Legitimación activa

29. El actor es el Municipio de Cazonos de Herrera, de Veracruz Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda Abad Vera Calva, quien se ostenta con el carácter de síndico único municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de síndico municipal,<sup>27</sup> copia de su credencial de elector<sup>28</sup> y la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad en el tomo CLXXXIX del tres de enero de dos mil catorce, número extraordinario 006 emitida por el Instituto Electoral Veracruzano.<sup>29</sup>

30. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>30</sup> 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, 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 LEGI-

<sup>27</sup> Foja 24 del expediente principal.

<sup>28</sup> Foja 23 del expediente principal.

<sup>29</sup> Fojas 25 a 56 del expediente principal.

<sup>30</sup> "**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.<sup>31</sup>

32. De lo anterior se desprende, que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Cazones de Herrera 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

33. En el auto de admisión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

34. El Poder Ejecutivo demandado fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además

<sup>31</sup> Novena Época. Registro digital: 192100. Instancia: Pleno. 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."

acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>32</sup>

## VII. Causas de improcedencia

35. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer tres causas de improcedencia. 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, esto es, el haberse presentado 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 de los recursos federales. Finalmente, adujo que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia respecto a la impugnación del pago de intereses, pues el Municipio actor no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto.

36. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de las primeras dos 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 fue contestada al momento de precisar los actos impugnados, determinando los fondos respecto de los que versará el estudio de fondo del presente asunto y que la existencia de los mismos se determinará también en el fondo.

37. Finalmente, respecto a la tercera causal aducida, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tengan que ver con la violación directa al texto de la Constitución Federal, como se hace en el caso respecto del artículo 115, fracción IV, no es necesario agotar ningún medio legal de defensa, sino acudir directamente ante este Alto Tribunal en controversia constitucional. Sirve de apoyo la tesis número P/J. 136/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA

---

<sup>32</sup> Foja 189 del expediente principal.

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."<sup>33</sup>

38. 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

39. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta 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 que le corresponden al Municipio actor.

40. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>34</sup> 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.

---

<sup>33</sup> 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.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

<sup>34</sup> 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.

41. 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,<sup>35</sup> 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."

42. 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.

43. 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.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

<sup>36</sup> 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

44. 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.

45. 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.<sup>37</sup>

46. 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,<sup>38</sup> el cual consiste, básicamente, en que los Muni-

---

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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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 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

cipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

47. 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.

48. 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.

49. 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, 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.<sup>39</sup>

---

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.

<sup>39</sup> 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

50. 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:<sup>40</sup>

"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.

---

en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

<sup>40</sup> "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."

"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."

51. 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.

52. 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, debe realizar el pago de intereses.<sup>41</sup>

53. **Omisión en el pago del FISMDF.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que el Ejecutivo del Estado de Veracruz incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que el Ejecutivo exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, no entregó al Municipio actor los recursos económicos que le correspondía recibir.

54. 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 ministra-

---

<sup>41</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

ción. 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 de dos mil dieciséis al Municipio actor.

55. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio actor, 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.

56. En ese sentido, debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISDMDF), la Ley de Coordinación Fiscal, en el artículo 32, párrafo segundo, en relación con el artículo 35<sup>42</sup> esta-

---

<sup>42</sup> "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.

blece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

57. De las constancias exhibidas en el expediente por el gobernador del Estado de Veracruz, al rendir su contestación de demanda, se desprende que mediante oficio TES/1412/2016,<sup>43</sup> el tesorero local informó al director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz lo siguiente respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor:

Fondo de Aportación para la Infraestructura Social Municipal	Monto	Fecha de registro
No.: 1 mes enero/2016	\$2'775,517.00	18-feb-16
No.: 2 mes febrero/2016	\$2'775,517.00	23-mar-16
No.: 3 mes marzo/2016	\$2'775,517.00	29-abr-16

"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."

<sup>43</sup> Fojas 202 y siguientes del expediente en que se actúa.

No.: 4 mes abril/2016	\$2'775,517.00	31-may-16
No.: 5 mes mayo/2016	\$2'775,517.00	30-jun-16
No.: 6 mes junio/2016	\$2'775,517.00	01-jul-16
No.: 7 mes julio/2016	\$2'775,517.00	31-ago-16

58. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda).

59. 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de registro</b>
No.: 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$2'775,517.00
No.: 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$2'775,517.00
No.: 10 mes octubre/2016	27-oct-16	\$2'775,517.00

60. Por lo tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que la omisión impugnada consistente en la falta de entrega al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis (que son los meses impugnados), resulta fundada, pues la propia autoridad demandada reconoció la falta de pago de los meses impugnados.

61. En este sentido, esta Sala considera que lo procedente es ordenar la entrega de los recursos que corresponden a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

62. 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 FISDMF 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"

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>44</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004,<sup>45</sup> 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

<sup>44</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>45</sup> Consultable en la Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

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."

67. De este modo, por lo que se refiere a este Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), la autoridad demandada deberá pagar los montos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses 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.

**68. Omisión de pago de los recursos provenientes del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas.** Finalmente, esta Primera Sala considera que la impug-

nación del Municipio actor, respecto a la omisión de pago de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, es fundada, por las siguientes consideraciones:

69. El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas es un conjunto de recursos de carácter federal que derivan del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos. Su fundamento se encuentra en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y en el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos", publicados en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce y cuatro de junio de dos mil quince, respectivamente.

70. Los artículos 56 y 57 de la ley antes mencionada disponen, en lo que interesa, lo siguiente (subrayado añadido):

**"Artículo 56.** El contribuyente determinará el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos por mes o fracción de éste, y deberá pagarlo a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel que corresponda el pago.

"Para el cumplimiento de lo dispuesto en este título se aplicarán en lo conducente, las disposiciones fiscales y las reglas de carácter general expedidas por el Servicio de Administración Tributaria."

**"Artículo 57.** El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>46</sup> no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se

---

<sup>46</sup> **"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:

"...

"X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. ..."

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 estable-

cerán 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."

71. Mientras que los numerales primero, tercero y quinto a octavo del acuerdo establecen:

**"Primera.** El presente acuerdo tiene por objeto establecer las Reglas de Operación para la Distribución de los Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos a que se refiere el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como para la distribución, transferencia, aplicación, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos.

"...

**"Tercera.** El fondo se integrará por la recaudación mensual del impuesto y se distribuirá conforme al título cuarto de la ley, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas en los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en el que se realizó el entero del impuesto. Los recursos que correspondan a lo recaudado en los meses de **octubre y noviembre se entregarán a las entidades federativas a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de enero**, y lo correspondiente a **diciembre, a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de febrero del ejercicio fiscal subsecuente**.

"La UISH realizará el cálculo para la distribución de los recursos del fondo a las entidades federativas y sus Municipios, según corresponda, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la información prevista en las reglas novena y décima del presente acuerdo, por parte de la comisión y el SAT, e informará dentro de ese plazo a la UPCP para que ésta emita, en tiempo y forma, las instrucciones correspondientes para que la Tesofe realice el depósito a las entidades federativas.

"...

**"Quinta.** Las entidades federativas deben distribuir al menos el 20% de los recursos del Fondo a los Municipios donde se localicen las áreas ubicadas en regiones terrestres, de acuerdo con la siguiente fórmula: ...

"Las entidades federativas deberán entregar a sus Municipios los recursos que les corresponden en los cinco días hábiles siguientes en que reciban los recursos, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

"La entidad federativa deberá enviar a la UCEF, en un plazo no mayor a quince días hábiles de entregados los recursos a los Municipios productores de hidrocarburos, el comprobante de la transferencia a los Municipios correspondientes desde la cuenta autorizada por la Tesofe, de conformidad con la regla décima tercera del presente acuerdo.

**"Sexta.** En las regiones terrestres se utilizará como referencia el marco geoestadístico que se describe en el anexo A del presente acuerdo, para identificar a las entidades federativas y Municipios en los que se sitúan las áreas, determinadas conforme a la retícula de referencia.

"Cuando una misma área abarque dos o más entidades federativas, el cálculo para la distribución se realizará considerando la extensión que corresponda de dicha área dentro del territorio de cada una de las entidades federativas de que se trate. En el caso de los Municipios, se aplicará el mismo criterio.

**"Séptima.** En el caso de áreas localizadas en regiones marítimas, los recursos recaudados se asignarán a la entidad federativa que corresponda, conforme a las superficies asociadas obtenidas por el método de equidistancias utilizado por el INEGI, que se describe en el anexo A del presente acuerdo, y será aplicable exclusivamente para los fines de distribución de los recursos del fondo, de acuerdo a la siguiente fórmula: ...

"Cuando menos el 20% de estos recursos se distribuirán a los Municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos realizada en las áreas ubicadas en las regiones marítimas, de conformidad con la forma de distribución que establezcan las Legislaturas Locales mediante disposiciones de carácter general.

"En los términos del mecanismo por el cual deberá distribuir el monto señalado a los Municipios, la entidad federativa entregará a sus Municipios al menos el 20% de los recursos que les corresponden en los cinco días hábiles siguientes en que reciban los recursos, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

"La entidad federativa deberá enviar a la UCEF, en un plazo no mayor a quince días hábiles de a partir de la entrega de los recursos a los Municipios correspondientes, el comprobante de la transferencia realizada desde la cuenta

autorizada por la Tesofe, de conformidad con la regla décima tercera del presente acuerdo.

"**Octava.** En caso de que la superficie del área se ubique parcialmente entre región terrestre y región marítima, a la superficie ubicada en región terrestre le será aplicable lo dispuesto en las reglas cuarta y quinta y a la superficie en región marítima le será aplicable lo previsto en la regla séptima del presente acuerdo. ..."

72. De lo anterior se desprende que los montos provenientes de este fondo son recursos, también de naturaleza federal, que se calculan mensualmente a partir de lo recaudado por el impuesto de actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, de manera que deben ser distribuidos a las entidades federativas o a los Municipios (adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios) donde se realiza la actividad petrolera o donde se sufren daños al entorno social y ecológico derivados de esa actividad, de conformidad con ciertas reglas implementadas en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y en el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos".

73. Ahora, el Municipio actor impugna la falta de entrega de los recursos federales, por lo que hace a los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis. Como se adelantó, esta Primera Sala considera **fundada** dicha omisión, en atención a los motivos que siguen:

74. Ante la afirmación del Municipio actor en el sentido de que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ha sido omiso en entregarle los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por la totalidad de los ejercicios fiscales de dos mil quince y de dos mil dieciséis, correspondía al demandado desvirtuarla a través de los medios de prueba que demostraran lo contrario.

75. En su contestación de demanda, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, si bien manifestó que eran inexistentes los actos impugnados, lo cierto es que a la contestación de la demanda se adjuntó el ya citado oficio número TES/1412/2016, de veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis, suscrito por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,<sup>47</sup> en el que se hace constar lo siguiente:

---

<sup>47</sup> Páginas 202 a 206 del expediente principal.

"2. Los recursos a cargo del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos destinados a los Municipios fueron ministrados por parte de la Federación al Estado, en el ejercicio fiscal 2015, y se anexa la documentación correspondiente a los recibos de ingresos y las transferencias del recurso por parte de la Federación a las cuentas del gobierno, como se detallan a continuación:

<b>"Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos ejercicio 2015"</b>	
<b>Fecha</b>	<b>Importe</b>
30-jun-15	386'203,438.00
27-jul-15	92'551,149.00
19-ago-15	92'550,862.00
24-sep-15	92'500,862.00
14-oct-15	92'631,100.00
19-nov-15	91'791,782.00
30-dic-15	91'821,083.00
<b>Total</b>	<b>\$940'100,276.00</b>

"Por lo anterior, se anexa relación de la asignación y ministración, por conceptos, fechas de registro, los montos y fechas de pago, a cargo del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos, al Municipio durante el ejercicio fiscal 2015, así como la documentación soporte de las transferencias electrónicas que hacen constar el pago, para mayor referencia:

<b>"Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos"</b>			
<b>Concepto/mes</b>	<b>Registro</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Febrero marzo abril	21-jul-15	\$9,504.97	05-ene-16
Julio	26-ago-15	\$2,376.00	05-ene-16
Junio	11-sep-15	\$2,376.00	05-ene-16
Septiembre	11-nov-15	\$2,376.00	05-ene-16

Agosto	11-nov-15	\$2,376.00	05-ene-16
Octubre	20-nov-15	\$2,389.00	05-ene-16
Noviembre	14-dic-15	\$2,390.00	05-ene-16

"En el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, se advierte un registro pendiente de pago, registrado con fecha 19 de enero de 2016 por un monto de \$2,415.00 (dos mil cuatrocientos quince pesos 00/100) correspondiente a la ministración del mes de diciembre de 2015.

"Referente a los recursos que fueron asignados y ministrados a los Municipios por parte de la Federación al Estado para su distribución, correspondientes al ejercicio fiscal 2016, se anexa la documentación soporte que consta de los recibos de ingresos y las transferencias de las ministraciones por parte de la Federación a las cuentas del gobierno, como se detallan a continuación:

<b>Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos ejercicio 2016</b>	
<b>Fecha</b>	<b>Importe</b>
27-ene-16	92'053,920.00
24-feb-16	92'104,839.00
23-mar-16	93'570,580.00
20-abr-16	86'275,380.00
19-may-16	77'157,927.00
17-jun-16	85'668,544.00
29-jul-16	89'383,028.00
16-ago-16	83'635,869.00
27-sep-16	83'397,632.00
26-oct-16	83'181,658.00
29-nov-16	74'240,533.00
<b>Total</b>	<b>\$940'669,910.00</b>

"En el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, se advierten registros pendientes de pago, mismos que corresponden a los recursos del ejercicio fiscal 2016, detallados a continuación:

<b>Concepto</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Municipio productor hidrocarburos enero 2016	16-feb-16	\$2,416.00
Municipio productor hidrocarburos febrero 2016	09-mar-16	\$2,455.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 4 mes abril/2016	06-may-16	\$2,264.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 5 mes mayo/2016	23-jun-16	\$2,024.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 6 mes junio/2016	13-jul-16	\$2,248.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos marítimos pago No. 7 mes julio/2016	27-jul-16	\$276,427.74
Mpios. Prod. Hidrocarburos marítimos pago No. 6 mes junio/2016	27-jul-16	\$519,935.55
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 8 mes agosto/2016	18-ago-16	\$2,342.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos marítimos pago No. 8 mes agosto/2016	18-ago-16	\$46,827.69
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 9 mes septiembre/2016	06-sep-16	\$1,293.30
Mpios. Prod. Hidrocarburos marítimos pago No. 9 mes septiembre/2016	06-sep-16	\$44,093.82
Mpios. Prod. Hidrocarburos marítimos pago No. 10 mes octubre/2016	14-oct-16	\$43,975.32
Mpios. Prod. Hidrocarburos marítimos pago No. 11 mes noviembre/2016	14-nov-16	\$47,780.89

Mpios. Prod. Hidrocarburos marítimos pago No. 12 mes diciembre/2016	09-dic-16	\$35,542.93
		<b>\$1'029,626.24</b>

"A continuación, se anexa relación de la asignación y ministración, por conceptos, fechas de registro, los montos y fechas de pago, a cargo del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos, al Municipio durante el ejercicio fiscal 2016, así como la documentación soporte de las transferencias electrónicas que hacen constar el pago, para mayor referencia:

Concepto	Fecha de registro	Monto	Fecha de pago
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 10 mes octubre/2016	14-oct-16	\$2,199.00	20-dic-16
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 11 mes noviembre/2016	14-nov-16	\$2,374.00	20-dic-16
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 12 mes diciembre/2016	09-dic-16	\$1,997.00	20-dic-16
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 9 mes septiembre/2016	06-sep-16	\$911.70	20-dic-16

"Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo."

76. Tal como se advierte del oficio antes transcrito, así como del resto de las constancias que a éste se adjuntaron, el poder demandado no logra acreditar los pagos por la totalidad de los ejercicios fiscales de dos mil quince y de dos mil dieciséis del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas**, como lo impugnó el Municipio actor.

77. En efecto, si bien respecto del ejercicio dos mil quince, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Vera-

cruz de Ignacio de la Llave informó que se habían realizado ciertas entregas de los recursos al Municipio actor, por los meses de febrero, marzo, abril, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre, así como que existían registros en el Sistema de Administración Financiera del Estado de Veracruz **del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos**, en cuanto al pago pendiente por el monto de \$2,415.00 (dos mil cuatrocientos quince pesos 00/100 moneda nacional), que corresponde a la ministración del mes de diciembre de dos mil quince, lo cierto es que no se manifestó en relación con el fondo impugnado –Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas–, sino que vertió información acerca del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos, a su vez integrado al Fondo Mexicano del Petróleo, como lo establece el artículo 16 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> "Artículo 16. Los recursos entregados al Fondo Mexicano del Petróleo serán destinados a lo siguiente:

"I. En términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el fiduciario realizará los pagos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar a los cinco días hábiles bancarios posteriores a que el coordinador ejecutivo lo autorice;

"I. En términos del título quinto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y conforme al calendario que establezca el fideicomitente, el fiduciario realizará transferencias ordinarias en el siguiente orden de prelación:

"a) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios;

"b) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las entidades federativas;

"c) Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos;

"d) Al Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, incluyendo los montos que, conforme a la distribución que determine su comité técnico, se destinen a fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico de institutos de investigación en materia de hidrocarburos;

"e) Al Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética;

"f) A la Tesorería de la Federación, para cubrir los costos de fiscalización en materia petrolera de la Auditoría Superior de la Federación, y

"g) A la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación se mantengan en el 4.7% del producto interno bruto. Dichos recursos incluirán las transferencias a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

"Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este inciso se considerarán incluidas las transferencias previstas en los incisos a) a f) anteriores;

"III. Una vez realizados los pagos y transferencias a que se refieren las fracciones I y II anteriores, el fiduciario administrará los recursos remanentes en la reserva del fondo para generar ahorro de largo plazo del Gobierno Federal, incluyendo inversión en activos financieros, y

"IV. Los recursos correspondientes a la reserva del fondo podrán ser transferidos de manera extraordinaria a la Tesorería de la Federación para cubrir erogaciones del presupuesto de egresos de la Federación, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo anterior, incluyendo las transferencias que se realicen de conformidad con los montos aprobados por la Cámara de Diputados para el uso de los recursos cuando la reserva del fondo sea mayor al 3% del producto interno bruto."

78. Y respecto del ejercicio dos mil dieciséis, el tesorero informó, por una parte, que los recursos del **Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos** fueron ministrados de la Federación al Estado para su distribución conforme a las cantidades que ahí señala. Por otra parte, admite que existen registros pendientes de pago por el **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas y en Regiones Terrestres** por la cantidad de \$1'029,626.24 (un millón veintinueve mil seiscientos veintiséis 24/100 moneda nacional).

79. En este orden de ideas, tal como se adelantó, esta Sala considera que, respecto de los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis, la autoridad demandada no desvirtuó la negativa del Municipio actor, en cuanto a que se hubieren entregado los recursos del fondo impugnado, en consecuencia, lo procedente es condenar al Poder Ejecutivo de la entidad a su pago correspondiente, esto es, por el ejercicio dos mil quince la cantidad de \$2'272,945.00 (dos millones doscientos setenta y dos mil novecientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional) que fue la cantidad señalada por el Municipio actor y respecto de la cual, la autoridad demandada no se pronunció al respecto, y por el ejercicio dos mil dieciséis la cantidad aceptada como adeudo por la autoridad demandada y que corresponde al monto de \$1'029,626.24 (un millón veintinueve mil seiscientos veintiséis 24/100 moneda nacional), en ambos casos más el pago de los respectivos intereses, en términos del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es, conforme a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

## IX. Efectos

80. 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, así como al pago del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por los ejercicios fiscales dos mil quince y dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

81. 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.

82. 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.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 178/2016.

En sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho, se resolvió, por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 178/2016, promovida por el Municipio de Cazones de Herrera, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo Local, con motivo de la omisión en la entrega, así como el pago tardío de diversas aportaciones y participaciones federales a las que se tenía derecho.

Si bien coincido con el sentido de dicha votación, me permito aclarar y profundizar las razones de mi voto, apartándome de ciertas consideraciones que no comparto.

**I. Razones de la sentencia.** Del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor señaló como acto impugnado que la autoridad demandada le adeudaba la cantidad de **\$1'451,449.00** (un millón cuatrocientos cincuenta y un mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N), relativa al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, así como el pago de intereses generados con motivo de su entrega tardía.

Posteriormente, el tesorero local informó la existencia de registros pendientes de pago correspondientes al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas y Terrestres, por una cantidad de **\$1'029,626.24** (un millón veintinueve mil seiscientos veintiséis pesos 24/100 M.N.). Por lo tanto, la mayoría concluyó que lo procedente era condenar a la autoridad demandada a la entrega del **monto confesado**, así como los intereses correspondientes.

**II. Consideraciones del voto concurrente.** Respetuosamente, emito este voto por lo que respecta a las consideraciones antes descritas. En ese sentido, considero que no es acertado condenar al Poder Ejecutivo Local a la entrega del monto confesado, toda vez que hay una diferencia de **\$421,822.76** (cuatrocientos veintiún mil ochocientos veintidós pesos 76/100 M.N.) entre dicha cantidad y el monto reclamado por el Ayuntamiento actor.

Consecuentemente, conforme a las cargas de la prueba, al tratarse de un acto de naturaleza omisiva y no haberse demostrado por parte del demandado la transferencia de lo solicitado, así como lo confesado, se concluye que debió condenarse a la entrega de la cantidad demandada por el Municipio –**\$1'451,449.00**– (un millón cuatrocientos cincuenta y un mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.).

Por lo expuesto, respetuosamente difiero de las consideraciones de la mayoría; sin embargo, aun cuando se hubiera condenado a la entrega del monto impugnado, el sentido del fallo seguiría siendo el mismo; es decir, declarar procedente y fundada la presente controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la controversia constitucional 178/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Cazones de Herrera del Estado de Veracruz

En la sesión del quince de agosto de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 178/2016, en la que el Municipio de Cazones de Herrera del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó de entre otras autoridades al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses respectivos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos, lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra Piña Hernández, en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, más el correspondiente pago de intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que, en mi opinión, dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que, al haber sido considerados como omisiones, implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de octubre de dos mil dieciséis del fondo FISMDF, porque estas impugnaciones se hicieron de manera oportuna. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis de dicho fondo, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, porque la demanda se presentó el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre y del veinticuatro de noviembre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre, por lo que se refiere al pago del mes de agosto y el siete de octubre, por lo hace al pago del mes de septiembre, venciendo los plazos para su impugnación el veinticinco de octubre y veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, respectivamente.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACION SE ACTUALIZA DIA CON DIA, MIENTRAS QUELLAS SUBSISTAN (OMISION DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCION CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DIAS HABILES PREVISTO EN EL ARTICULO 21, FRACCION I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (OMISION DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISSION DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISION DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VIA PREVISTA EN LA LEGISLACION LOCAL SOLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCION FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESION SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACION A NORMAS LOCALES (OMISION DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA 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 ESTOS A LA RECEPCION PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE QUELLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORANEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES**

**AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE COATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. 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 (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE COATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VIII. 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 COATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 FEDERALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE COATEPEC 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, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL RAMO 28, AL MUNICIPIO DE COATEPEC 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 RECURSOS DEL PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FORTASEG), AL MUNICIPIO DE COATEPEC 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 COATEPEC 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 COATEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 208/2016. MUNICIPIO DE COATEPEC, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 3 DE OCTUBRE DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **tres de octubre de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## SENTENCIA:

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 208/2016, promovida por el síndico Municipal de Coatepec, Veracruz de Ignacio de La Llave, en contra del Poder Ejecutivo y del secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad federativa.

**I. Antecedentes y trámite del asunto.**

1. **Interposición de la demanda.** El treinta de noviembre de dos mil dieciséis, Ricardo Pedro Palacios Torres y Julio Hernández Ramírez, en su carácter de presidente municipal y síndico del Municipio de Coatepec, respectivamente, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovieron una demanda de controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo y del secretario 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,<sup>1</sup> así como el pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

3. **Trámite de la demanda.** El primero de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 208/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de cinco de diciembre siguiente, admitió la demanda, tuvo por presentado solamente al síndico municipal, 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 demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de La Llave; sin embargo, no tuvo ese carácter el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad, en virtud de que se trata de una dependencia subordinada a dicho Poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal.

---

<sup>1</sup> Debido a la imprecisión de los actos impugnados que aparecen en el apartado de la norma general o acto impugnado del escrito de demanda, en el apartado de precisión de la litis de esta resolución se determinarán los fondos impugnados considerando la demanda en su integridad.

6. Consecuentemente, 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, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

7. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) Las conductas omisivas de la autoridad demandada transgreden el orden constitucional en agravio del Municipio, a la luz de lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los principios constitucionales de libre administración de la hacienda pública municipal e integridad de sus recursos, y que garantiza la independencia y autonomía de los Municipios, pues el Municipio ha dejado de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de los recursos que le corresponden, lo que le impide disponer oportunamente de tales recursos, vulnerando con ello su autonomía financiera.<sup>2</sup>

b) La Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir dichas responsabilidades constitucionales.

c) Las participaciones federales están comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria, por lo que no puede imponerse restricción alguna sobre ella.<sup>3</sup>

d) Una vez que la Federación y los Estados, de acuerdo con sus respectivas competencias, ya han determinado las cantidades que los Municipios percibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas; es decir, una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucional-

<sup>2</sup> Cita en apoyo la tesis: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

<sup>3</sup> Cita en apoyo la tesis P./J. 9/2000: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA."

mente garantizada por el principio de integridad de los recursos económicos municipales, lo cual significa que, no hay un verdadero cumplimiento de la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos últimos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes, cuando se ha producido algún retraso en las entregas relativas.

e) La entrega extemporánea de estos recursos está sancionada en términos del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, con la obligación de pagar intereses.<sup>4</sup>

f) En relación con el apoyo del programa Fortaseg, manifestó que la cláusula quinta del Convenio Administrativo para el Otorgamiento del Subsidio a los Municipios, establece que el recurso se dividirá en dos ministraciones. Al Municipio de Coatepec se le entregó la primera ministración y refiere haber cumplido con las cláusulas establecidas en el multicitado convenio a efecto de que la segunda ministración sea transferida al Municipio. Sin embargo, manifiesta que se ha incumplido con lo establecido en la cláusula cuarta del convenio que determina que el Estado está obligado a entregar a los Municipios el monto total del FORTASEG, incluyendo sus rendimientos financieros, a más tardar dentro de los cinco días hábiles posteriores a que los reciba de la Federación.

**8. Contestación de la demanda.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis de los razonamientos que siguen:

a) Por lo que hace a los requerimientos que el actor sostiene formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, no 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 dieciséis.

b) Aduce que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, porque la demanda se presentó fuera de los plazos establecidos, lo que se prueba

---

<sup>4</sup> Cita en apoyo la tesis P./J. 46/2004: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

con la manifestación expresa del acto. Ello se robustece por el hecho de que las omisiones impugnadas provengan de un acto positivo (retención de los recursos).<sup>5</sup>

c) A mayor abundamiento, el Poder Ejecutivo del Estado publicó en la Gaceta Oficial<sup>6</sup> 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. Siendo así, el Municipio actor conocía de antemano las fechas en que debió recibir los recursos federales que ahora impugna. Por tanto, al no haberlos recibido en el tiempo establecido para ello, el cómputo del término para impugnar inició y concluyó sin que se haya hecho valer la impugnación.

d) El acto impugnado es inexistente respecto a las órdenes, instrucciones y autorizaciones para la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio. En ese sentido, la parte actora no ha acreditado la existencia de dichas órdenes, por ello se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

e) Aunado a lo anterior, respecto a la impugnación del pago de intereses, se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, porque el Municipio actor no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto, ya que el pago de intereses no se encuentra consagrado en la Constitución Federal sino en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz. En consecuencia, resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley.

---

<sup>5</sup> Robustece su dicho con la cita de la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 271».

<sup>6</sup> Contenidos en los números extraordinarios 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.

f) Al no existir una vulneración a las competencias del Municipio actor por la falta de pago de intereses, no se vulnera de forma inmediata la Constitución Federal, por lo que tenía que agotarse la vía previa del conflicto al tenor de la jurisprudencia P/J. 136/2001.<sup>7</sup>

9. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de rendir opinión, a pesar de estar debidamente notificado.

10. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintidós de junio de dos mil diecisiete, 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 interpuestos 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, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de dos de marzo de ese año.

## 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 Coatepec 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

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

---

<sup>7</sup> 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."

Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> se procede a la fijación de los actos impugnados 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) La inconstitucional omisión de la entidad pública y del Órgano de Gobierno Estatales demandados, de cumplir con su obligación legal y constitucional de entregar el importe económico de las participaciones federales, correspondientes al mes de agosto del presente año (2016) al Municipio actor, sin motivo, razón o fundamento legal alguno.

b) La inconstitucional omisión de la entidad pública y del Órgano de Gobierno Estatales demandados, de cumplir con su obligación legal y constitucional de entregar el importe económico de las Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto y octubre del presente año [2016] al Municipio actor, sin motivo, razón o fundamento legal alguno.

c) La inconstitucional omisión de la Entidad Pública y del Órgano de Gobierno Estatales demandados, de cumplir con su obligación legal y constitucional de entregar el apoyo económico del programa FORTASEG, al Municipio actor sin motivo, razón o fundamento legal alguno.

15. Lo anterior, por las cantidades que se detallan a continuación:

FONDO	PERIODO	MONTO
PARTICIPACIONES	AGOSTO	\$4'19,109.36 <sup>9</sup>
FISMDF	AGOSTO Y OCTUBRE	\$10'635,510.00
FORTASEG	SIN ESPECIFICAR	\$4'950,000.00

<sup>8</sup> "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."

<sup>9</sup> En el cuadro de la página 11 de la demanda se advierte que el monto señalado por el Municipio actor por el mes de agosto es de \$4'619,109.36 (cuatro millones seiscientos diecinueve mil ciento nueve pesos 36/100 moneda nacional).

16. Asimismo, en las páginas 5, 7, 8, 9 y 16 del escrito de demanda, el Municipio actor adicionó lo siguiente:

a) No se ha entregado el importe correspondiente al mes de octubre del Fondo General de Participaciones, adeudando la cantidad de \$3'775,801.57 (tres millones setecientos setenta y cinco mil ochocientos un pesos 57/100 moneda nacional).<sup>10</sup>

b) Se están reteniendo las participaciones federales, ya que se deducen las cuotas de seguridad social a favor del Instituto de Pensiones del Estado sin la anuencia del Municipio y sin que medie convenio.

c) Respecto del Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (FORTAMUNDF) no se ha depositado el mes de septiembre de dos mil dieciséis.

d) "ISR POR SUELDOS Y SALARIOS PERTICIPABLE (SIC) CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2016", por \$3'631,701.63, de los meses de enero a septiembre de dos mil dieciséis.

e) "FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS EN REGIONES TERRESTRES", por la cantidad de \$25'658,771.77 (veinticinco millones seiscientos cincuenta y ocho mil setecientos setenta y uno pesos 77/100 moneda nacional).

17. Ahora bien, del análisis integral de la demanda como de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala considera que lo efectivamente impugnado es lo siguiente:

a) Del Fondo General de Participaciones Federales los meses de agosto y octubre de dos mil dieciséis por los pretendidos montos de \$4'619,109.36 (cuatro millones seiscientos diecinueve mil ciento nueve pesos 36/100 moneda nacional), por el mes de agosto y \$3'775,801.57 (tres millones setecientos se-

---

<sup>10</sup> Así lo indica en la página 7 de la demanda, al señalar: "Indicando que la parte correspondiente al mes de octubre, debe ser oportunamente entregada el 9 de noviembre, cuestión que no aconteció, pues las demandadas, hasta el momento, han sido omisas en entregar el importe de las participaciones del mes de octubre, entregando únicamente lo correspondiente al mes de septiembre, adeudando en la actualidad al Municipio actor que representamos, la cantidad de: \$3'775,801.57 (tres millones setecientos setenta y cinco mil ochocientos un pesos 57/100 MN), por concepto de participaciones federales del mes de octubre del actual".

tenta y cinco mil ochocientos un pesos 57/100 moneda nacional), por el mes de octubre.

b) 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, por la pretendida cantidad de \$10'635,510.00 (diez millones seiscientos treinta y cinco mil quinientos diez pesos 00/100 moneda nacional).

c) Del apoyo económico del programa Fortaseg, la pretendida cantidad de \$4'950,000.00 (cuatro millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional).

d) Del Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (FORTAMUNDF), el mes de septiembre de dos mil dieciséis.

e) El pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

18. Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda y conforme al artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia, la impugnación total corresponde a la omisión de pago de los citados recursos de esos fondos.

19. Si bien el Municipio actor en su demanda expresamente señaló los conceptos y montos adeudados en una tabla en la que incluye "ISR por sueldos y salarios participable" correspondiente a los meses de enero a septiembre de dos mil dieciséis, y el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Terrestres, así como las retenciones de las participaciones federales por la deducción de las cuotas de seguridad social a favor del Instituto de Pensiones del Estado sin la anuencia del Municipio, y sin que medie convenio, esta Primera Sala considera que no deben tenerse como actos impugnados, ya que al margen de que no se impugnaron de manera destacada, lo cierto es que la impugnación se hace de manera aislada y sin acreditar el derecho que en su caso tiene el Municipio para recibir esos recursos públicos, aunado a que no se advierte concepto de invalidez específico respecto a estas omisiones, ni de las constancias que integran el expediente se advierte que el Municipio acredite la obligación por parte de la autoridad demandada de pagar estos conceptos.

20. Por lo demás, esta Sala considera que el análisis de la existencia del resto de los actos omisivos que se tienen por impugnados debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si los recursos fueron debidamente entrega-

dos, 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

21. 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,<sup>11</sup> tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día. A continuación, se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

22. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria.

23. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>14</sup> el Municipio de Acaulco de Juárez demandó la invalidez del oficio SFA/0442/04, de veintisiete de

---

<sup>11</sup> 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 ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>12</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>13</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>14</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

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**.<sup>15</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

24. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

25. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>18</sup> 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**.<sup>19</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

26. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>20</sup> 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

<sup>15</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

<sup>17</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>19</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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.<sup>21</sup>

27. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>22</sup> 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; y 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**.<sup>23</sup>

28. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor **impugna de forma absoluta** la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>24</sup> Finalmente, por lo que hace al acto 5), debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

29. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>25</sup> 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

---

<sup>21</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>22</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>23</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>24</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>25</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

mil quince; 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince; y, 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

30. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>26</sup> 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,<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

31. 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-

<sup>26</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández.

<sup>27</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>28</sup> Foja 51 de la sentencia.

ción, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>29</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

32. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de entrega de los recursos provenientes del Fondo General de Participaciones Federales de los meses de agosto y octubre de dos mil dieciséis, por los pretendidos montos de \$4'619,109.36 (cuatro millones seiscientos diecinueve mil ciento nueve pesos 36/100 moneda nacional) y \$3'775,801.57 (tres millones setecientos setenta y cinco mil ochocientos un pesos 57/100 moneda nacional), respectivamente; 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 pretendida cantidad de \$10'635,510.00 (diez millones seiscientos treinta y cinco mil quinientos diez pesos 00/100 moneda nacional); del apoyo económico del programa FORTASEG, por la pretendida cantidad de \$4'950,000.00 (cuatro millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional); del Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (FORTAMUNDF), del mes de septiembre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

33. Al valorarse como una omisión 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.

34. 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, entre otras.

## V. Legitimación activa

35. El actor es el Municipio de Coatepec, de Veracruz de Ignacio de la Llave, y en su representación promovieron la demanda de controversia

---

<sup>29</sup> **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."

constitucional Ricardo Pedro Palacios Torres y Julio Hernández Ramírez, en su carácter de presidente municipal y síndico del Municipio de Coatepec. No obstante, conviene recordar que en el auto de admisión de la controversia, el Ministro instructor sólo reconoció la personalidad al síndico municipal por ser quien cuenta con la atribución de representar al Municipio actor. Ahora, el síndico municipal acredita ese carácter con la copia de la constancia de mayoría de síndico municipal.<sup>30</sup>

36. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>31</sup> 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.

37. De acuerdo con las disposiciones anteriores, el síndico único cuenta con la representación del Municipio, 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

<sup>30</sup> Foja 28 del expediente principal. Conviene recordar que en el auto de admisión de la controversia constitucional de 5 de diciembre de 2016, el Ministro instructor sólo reconoció la personalidad al síndico municipal, al contar con la atribución para representar al Municipio actor.

<sup>31</sup> "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."

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.<sup>32</sup>

38. De lo anterior se desprende, que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Coatepec 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

39. En el auto de admisión, de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de La Llave.

40. El Poder Ejecutivo demandado fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis, que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>33</sup>

## VII. Causas de improcedencia

41. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer tres causas de improcedencia. En primer término, alegó que se encontraba actua-

---

<sup>32</sup> Novena Época, registro digital: 192100, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, materia constitucional, 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."

<sup>33</sup> Página 132 del expediente.

lizada 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, esto es, el haberse presentado 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. Finalmente, adujo que, se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia respecto a la impugnación del pago de intereses, pues el Municipio no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto.

42. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de las primeras dos 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 absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal debe desestimarse porque el Municipio actor no impugnó las órdenes, instrucciones y autorizaciones para la retención de los recursos, sino omisiones en la entrega de recursos específicos, y además de que, como se dijo en el apartado de la litis, la existencia de las omisiones impugnadas debe estudiarse en el fondo.

43. Finalmente, respecto a la tercera causal aducida, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tengan que ver con la violación directa al texto de la Constitución Federal, como se hace en el caso respecto del artículo 115, fracción IV, no es necesario agotar ningún medio legal de defensa, sino acudir directamente ante este Alto Tribunal en controversia constitucional. Sirve de apoyo la tesis número 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."<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> 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

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 el apartado relativo a la precisión de la litis y oportunidad, lo que debe resolverse en esta 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 que le corresponden al Municipio actor.

46. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>35</sup> 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.

---

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.". *Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XV, enero de 2002, página 917.

<sup>35</sup> 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.

Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010,<sup>36</sup> 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 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.<sup>37</sup>

50. Se ha dicho, básicamente, que tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las

<sup>36</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

<sup>37</sup> 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, «Novena Época», febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

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 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.<sup>38</sup>

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 Municipios,<sup>39</sup> el cual consiste, básicamente, en que los Muni-

---

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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

cipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

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 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.

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 deuditoria, 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.<sup>40</sup>

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

---

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.

<sup>40</sup> 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.

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:<sup>41</sup>

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 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 terri-

---

<sup>41</sup> "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."

toriales. 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 aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a 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.<sup>42</sup>

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 que se le atribuyó respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el mes de septiembre del mismo año, por el Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (FORTAMUNDF).

### **Omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal FISMDF.**

60. Por lo que respecta a este fondo, tal como se adelantó, de las pruebas aportadas no se advierte que la autoridad demandada haya ministrado las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) en tiempo, de acuerdo con el calendario de ministración. En efecto, 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 al Municipio actor.

---

<sup>42</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

61. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Coatepec, 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:

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 35,<sup>43</sup> establece que los Estados

---

<sup>43</sup> "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.

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.

63. De las constancias exhibidas al expediente por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, se desprende que mediante oficio TES/1272/2017,<sup>44</sup> el tesorero local fue omiso en acreditar que efectuó los pagos impugnados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISMDF).

64. En efecto, del citado oficio se advierte la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

FONDO	MONTO	FECHA DE PAGO
FONDO DE INFRAESTRUCTURA ENERO/2016	\$2'701,448.42	18-feb-16
FONDO DE INFRAESTRUCTURA FEBRERO/2016	\$2'701,448.42	04-mar-16
FONDO DE INFRAESTRUCTURA MARZO/2016	\$2'701,448.42	29-abr-16

"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."

<sup>44</sup> Fojas 163 y siguientes del expediente en que se actúa.

FONDO DE INFRAESTRUCTURA ABRIL/2016	\$2'701,448.42	31-may-16
FONDO DE INFRAESTRUCTURA MAYO/2016	\$2'701,448.42	30-jun-16
FONDO DE INFRAESTRUCTURA JUNIO/2016	\$2'701,448.42	01-jul-16
FONDO DE INFRAESTRUCRA JULIO/2016	\$2'701,448.42	31-ago-16

65. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad con fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda).

66. 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

<b>FONDO</b>	<b>MONTO (Sic)</b>	<b>FECHA DE PAGO (Sic)</b>
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	\$2'701,448.42
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	\$2'701,448.42
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	\$2'701,446.42

67. 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 no se advierte que se hubieran efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). Se ordena entonces, la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses, por la cantidad señalada por el Municipio actor, que asciende a un total de \$10'635,510.00 (diez millones seiscientos treinta y cinco mil quinientos diez pesos 00/100 moneda nacional).

68. Conviene precisar que, si bien la autoridad demandada señaló como impugnado monto debido el de \$8'104,343.26 (ocho millones ciento cuatro mil trescientos cuarenta y tres pesos 26/100 moneda nacional), lo cierto es que no demostró por qué únicamente debía dicha cantidad, y no así la impugnada y solicitada por el Municipio actor, esto es, no desvirtuó la cantidad pedida por el actor.

69. 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

70. 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.

71. 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.

72. 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.

73. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>45</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004,<sup>46</sup> que indica:

<sup>45</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>46</sup> Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."

74. 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 \$8'104,343.26 (ocho millones ciento cuatro mil trescientos cuarenta y tres pesos 26/100 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 los pagos, se hizo líquido y hasta la fecha efectiva de liquidación, conforme a la tasa de recar-

gos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

### **Omisión en el pago de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).**

75. Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37 y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>47</sup> establecen que se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter

---

<sup>47</sup> Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y, "b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o demarcación territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

"Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

"Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal de que se trate las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

76. Así, por lo que corresponde al acto precisado como impugnado, consistente en la omisión del pago del importe económico de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por el mes de septiembre de dos mil dieciséis, la autoridad demandada en el citado oficio TES/1272/2017, omitió informar y acreditar los adeudos de dicho fondo por ese mes impugnado.

77. Por tanto, lo procedente es condenar al pago del mes de septiembre del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), ya que la autoridad demandada no acreditó haberlo cubierto al Municipio actor, asimismo, se condena a la autoridad demandada al 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.

### **Omisión en el pago de las participaciones federales.**

78. Respecto a la impugnación del Fondo General de Participaciones Federales que corresponden al Ramo 28 (Fondo General de Participaciones), 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 parte de la hacienda pública municipal y a los cuales le son aplicables los principios que derivan del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. El fundamento de estos recursos federales por participación son, entre otros, los artículos 2o., 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>48</sup>

---

"Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

<sup>48</sup> "Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

79. Por lo que hace a esta impugnación, la autoridad responsable fue omisa en pronunciarse respecto de este fondo, ya que ni en la contestación de la demanda, ni en el oficio TES/1272/2017, del tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado señaló algo respecto de la impugnación de los meses de agosto y octubre de dos mil dieciséis, del Fondo General de Participaciones por los montos indicados por el Municipio de \$4'619,109.36 (cuatro millones seiscientos diecinueve mil ciento nueve pesos 36/100 moneda nacional), por el mes de agosto, y \$3'775,801.57 (tres millones setecientos setenta y cinco mil ochocientos un pesos 57/100 moneda nacional), por el mes de octubre.

---

"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 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."

"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."

Cabe señalar que esta consideración fue aprobada por esta Sala, al resolver la controversia constitucional 140/2016, en sesión de 4 de julio de 2018.

80. Por tanto, atendiendo a las cargas de la prueba, se ordena al Ejecutivo de la entidad al pago de las cantidades \$4'619,109.36 (cuatro millones seiscientos diecinueve mil ciento nueve pesos 36/100 moneda nacional), por el mes de agosto, y \$3'775,801.57 (tres millones setecientos setenta y cinco mil ochocientos un pesos 57/100 moneda nacional), por el mes de octubre, así como al 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.

81. **Omisión en el pago del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad Pública (FORTASEG).** Respecto de la omisión de pago impugnada por el Municipio actor de los recursos del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad Pública (FORTASEG), por el pretendido monto de \$4'950,000.00 (cuatro millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), de las pruebas que obran en el expediente, se advierte que mediante el ya citado oficio TES/1272/2017,<sup>49</sup> el tesorero local le informó al director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, que respecto de dicho concepto no se advierten registros pendientes de pago. Al respecto señaló lo siguiente:

"Por cuanto hace a los recursos del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), no se advierten registros pendientes de pago a cargo del programa citado, por lo que a continuación se detallan los registros pagados durante el ejercicio fiscal 2016, así como se adjuntan las transferencias para mayor referencia:

<b>SUBSIDIO A MPIO. PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA</b>	<b>MONTO</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>
FORTASEG PRIMERA APORTACIÓN 2016	\$5'500,000.00	23-jun-16
FORTASEG SEGUNDA APORTACIÓN 2016	\$4'950,000.00	26-dic-16

"Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo."

<sup>49</sup> Fojas 155 y siguientes del expediente en que se actúa.

82. Incluso, tal como se desprende del citado oficio, el tesorero adjuntó las transferencias que acreditan dichos pagos, por las cantidades indicadas, las cuales obran en las páginas 183 y 184 del expediente, sin que el Municipio actor en el procedimiento de este medio de control constitucional haya desvirtuado estas constancias.

83. Sin que sea obstáculo, que el Municipio actor afirme en sus alegatos presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintidós de junio de dos mil diecisiete,<sup>50</sup> que no se ha ministrado la segunda parte de este fondo, ya que, como se dijo, la autoridad demandada acreditó haber cubierto dichos pagos con las constancias de las transferencias, sin que el Municipio actor haya objetado esas constancias.

84. Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que no se actualiza una omisión de pago del citado programa (FORTASEG), en tanto que posterior a la presentación de la demanda el tesorero de la Secretaría de Finanzas de la entidad acreditó haber efectuado su pago, pues no se ha acreditado lo contrario con más pruebas, por lo que se declara que no existe la omisión de pago impugnada.

85. No obstante lo anterior, esta Primera Sala estima que sí debe condenarse a la autoridad demandada al pago de los intereses correspondientes ya que, como se advierte, la segunda parte de este fondo se pagó el veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis, esto es, posteriormente a la presentación de la demanda, por lo que deberán pagarse al Municipio actor los intereses correspondientes desde el momento en que fue exigible el pago y hasta la fecha en que se realizó el mismo –veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis–, conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

### **IX. Efectos**

86. 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 al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, al pago del mes de septiembre de dos mil

---

<sup>50</sup> Páginas 190 a 192 del expediente en que se actúa.

dieciséis del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y al pago de los meses de agosto y octubre de dos mil dieciséis por el Fondo General de Participaciones, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

87. 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 entregadas las participaciones 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.

88. 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 parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara que no existe la omisión de pago respecto del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad Pública (FORTASEG).

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones.

**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 IXMATLAHUACAN 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 PREVISTA EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXMATLAHUACAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXMATLAHUACAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXMATLAHUACAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXMATLAHUACAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXMATLAHUACAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 IXMATLAHUACAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. OMISIÓN DE PAGO DE REMANENTES CORRESPONDIENTES AL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO F/988. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXMATLAHUACAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXMATLAHUACAN 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 IXMATLAHUACAN 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IXMATLAHUACAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 215/2016. MUNICIPIO DE IXMATLAHUACAN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 10 DE OCTUBRE DE 2018. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIENES SE RESERVARON SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES. AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de octubre de dos mil dieciocho, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 215/2016, promovida por el presidente Municipal de Ixmatlahuacan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y otras autoridades de esa entidad federativa.

## I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las aportaciones federales del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FIS-MDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, participaciones del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos correspondientes a dos mil dieciséis (FEFMPH-2016) y al Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago No. 998-F (Fideicomiso F-998) y los remanentes de deuda pública por bursatilización; así como el pago de intereses por el retraso injustificado en su entrega.

3. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrió el Poder demandado transgreden el orden constitucional en su agravio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas de los fondos citados, lo que le impidió disponer de los recursos.

4. **Trámite de la demanda.** Por auto de dos de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 215/2016, así como enviarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de esa fecha,<sup>3</sup> admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación, la designación de delegados, y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, reconoció como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, pero no al secretario, director

<sup>1</sup> Del expediente en que se actúa, fojas 1 a 44.

<sup>2</sup> Ibídem, fojas 53 a 54.

<sup>3</sup> Ibídem, fojas 55 a 57.

de Contabilidad Gubernamental ni director de Cuenta Pública, todos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno de Veracruz; tampoco se reconoció el carácter de demandada a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la entidad. Esto, porque se trata de dependencias subordinadas a los Poderes, los cuales deben comparecer por conducto de sus representantes legales y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emita en el asunto.

7. Consecuentemente, emplazó a los Poderes señalados 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.

8. Asimismo, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

9. **Concepto de invalidez.** En su escrito de demanda, el presidente municipal sostuvo, en síntesis, que los Poderes demandados retuvieron indebidamente las aportaciones y participaciones federales que le corresponden al Municipio por concepto de FISMDF, FEFMPH-2016, subsidio extraordinario y deuda pública por bursatilización que le corresponden al Municipio actor, todas correspondientes al año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su entrega.

10. **Contestación de la demanda.** El Poder Legislativo de Veracruz, a través de María Elisa Manterola Saíenz, como presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura, presentó escrito el veinticinco de enero de dos mil diecisiete,<sup>4</sup> en el que manifestó esencialmente, que debe sobreseerse en la controversia constitucional respecto del Poder que ella representa, porque, atendiendo a la naturaleza de los actos que el Municipio actor reclama, no se advierte la intervención del Congreso Estatal en los mismos, al no tratarse de la impugnación de normas, sino de omisiones en que incurre el Poder Ejecutivo. Por ende, se actualiza la causal prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II «del Artículo 105» de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. Por su parte, el Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, presentó el escrito de mérito el trece de febrero de dos mil diecisiete<sup>5</sup> ante la Oficina del Servicio Postal Mexicano en Xalapa Veracruz.

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 93 a 101.

<sup>5</sup> En términos de lo resuelto por esta Primera Sala en el recurso de reclamación 47/2017-CA, en sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete.

## 12. El titular del Ejecutivo Local señaló:

a) La controversia constitucional resulta improcedente, porque los actos cuya invalidez se demandó consistentes en la omisión de entrega de las aportaciones y participaciones federales, porque fueron impugnadas fuera del plazo de treinta días que dispone 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.

Tomando en consideración que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y éstos a los Municipios dentro del plazo de cinco días; por ende, una vez que el Estado recibió los recursos, el Municipio debió ejercer las acciones procedentes para exigir su derecho, a partir del día siguiente en que feneció el plazo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

El síndico municipal expresó en la demanda su pleno conocimiento sobre la calendarización para la entrega de recursos federales, por lo que estaba al tanto de los actos y debió hacer valer los medios de defensa relativos en forma oportuna; pues como se desprende de las publicaciones de la Gaceta Oficial del Estado en las que se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como montos estimados que recibirá cada Municipio del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016, contenidos en los números extraordinarios 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.

El Municipio actor conocía de antemano las fechas en las que debió recibir los recursos federales que ahora reclama, por lo que el cómputo para inconformarse inició y concluyó sin que el interesado hubiera hecho valer su reclamo.

b) El acto es inexistente, porque el mandato del titular del Poder demandado inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis y ha cumplido con las obligaciones que derivan de la Ley de Coordinación Fiscal.

c) El Municipio actor no ha agotado la vía prevista en la ley para la solución del conflicto, porque el pago de intereses al que alude el Municipio promovente, se regula en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, y no en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, por lo que resulta aplicable al caso lo previsto en el artículo 5o. de la referida normatividad, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de este ordenamiento. Por ende, no existe violación que afecte la esfera de competencias del Municipio ni al artículo 115 constitucional, como lo dispone la jurisprudencia P./J. 136/2001: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."

d) Se solicita el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse, como lo dispone el criterio P./J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."

e) Los conceptos de invalidez propuestos por el Municipio de Ixmiquilpan son inatendibles, ante la improcedencia de su análisis.

**13. Referencia a la opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

**14. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el quince de marzo de dos mil dieciocho,<sup>6</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y se puso el expediente en estado de resolución.

**15. Radicación.** Mediante escrito de dos de mayo de dos mil dieciocho,<sup>7</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de siete de mayo siguiente.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Ibíd.*, fojas 203 a 204.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, foja 205.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, foja 206.

16. Finalmente, en proveído de once de mayo de dos mil dieciocho, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>9</sup>

## II. Competencia

17. 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 Ixmatalhuacan y el Poder Ejecutivo, ambos Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## III. 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,<sup>10</sup> 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.

19. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló, como actos impugnados:

- La omisión de las autoridades demandadas en cumplir con su obligación constitucional de entregar el importe económico de las aportaciones del FISMDF por \$1'469,675.00 (un millón cuatrocientos sesenta y nueve mil seiscientos setenta y cinco pesos 00//100 M.N.), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y diversos recursos correspondientes a las participaciones federales FEFMPH-2016, ambas de dos mil dieciséis; así como el pago del F-998 y de remanentes de bursatilización.

- Resarcir económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las aportaciones y participaciones federales, el pago de los intereses.

<sup>9</sup> *Ibidem*, foja 207.

<sup>10</sup> "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; ..."

20. Lo anterior, como se detalla a continuación:

<b>FIS MDF</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito según Diario Oficial de la Federación</b>	<b>Días Transcurridos</b>
Agosto	373,875.85	07/sep/2016	86
Septiembre	373,875.85	07/oct/2016	56
Octubre	373,875.85	04/nov/2016	26
<b>Total FIS MDF</b>	<b>1'121,627.55</b>		
<b>FEFMPH-2016</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito al Estado</b>	
Enero	174,729.00	16/feb/2016	
Febrero	177,510.00	09/mar/2016	
Abril	163,670.00	06/may/2016	
Mayo	146,374.00	23/jun/2016	
Junio	162,519.00	13/jul/2016	
Agosto	169,317.00	18/ago/2016	
Septiembre	93,499.90	06/sep/2016	
<b>Total FEFMPH-2016</b>	<b>1'087,618.90</b>		

21. De igual forma solicita el pago del Fideicomiso F-998 y de los remanentes de bursatilización.

#### **IV. Oportunidad**

22. 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,<sup>11</sup> tratándose de

<sup>11</sup> 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 ACTUA-

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.

23. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> 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.

24. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>14</sup> el Municipio de Acaapulco 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.<sup>15</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

25. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>16</sup> 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 partici-

---

LIZA 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 con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>12</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>13</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>14</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>15</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

paciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.<sup>17</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

26. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

27. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

28. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>22</sup> 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 participacio-

---

<sup>17</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>19</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>21</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>22</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

nes 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.<sup>23</sup>

29. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>24</sup> Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

30. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>25</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince; 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de Dos Mil Quince; y, 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de Dos Mil Quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

31. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>26</sup> 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

<sup>23</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>24</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>25</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>26</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

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,<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

32. 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.

33. Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>29</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

34. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega total de los recursos provenientes del FISMDF, FEFMPH-2016, Fideicomiso F-998, y remanentes de bursatilización, los cuales, al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo.

---

<sup>27</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>28</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>29</sup> **"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."

35. Cabe señalar que 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 por esta Primera Sala desde el once de enero de dos mil diecisiete en la controversia constitucional 108/2014 y, recientemente, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho en los expedientes de controversia constitucional 162/2016 y 184/2016. En consecuencia, la causal de improcedencia invocada por el Poder demandado es infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda, en los términos antes señalados.

## V. Legitimación activa

36. El actor es el Municipio de Ixmiquilpan, Veracruz de Ignacio de la Llave y, en su representación, promueve la demanda Jorge Luis Acevedo Bautista, quien se ostentó con el carácter de presidente municipal; carácter que se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de nueve de julio de dos mil trece,<sup>30</sup> así como con la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el tres de enero de dos mil catorce,<sup>31</sup> pues el síndico municipal, en sesión de Cabildo ordinaria No. 161 celebrada el 30 de noviembre de 2016, el C. Eladio Ramírez Ramírez, cedió la representación legal del Ayuntamiento al presidente Municipal, con base en el artículo 36, fracción XXIV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz.

37. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>32</sup> 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.

38. De acuerdo con las disposiciones anteriores, el síndico único cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, tiene legitimación procesal

<sup>30</sup> Foja 47 del expediente en que se actúa.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, fojas 49 a 50.

<sup>32</sup> "**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."

para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en el criterio P./J. 52/2000: "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."<sup>33</sup>

39. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico de Ixmattlahuacan posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

40. 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 dos de diciembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

42. En el caso del Congreso Estatal, María Elisa Manterola Saíenz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la entidad, de conformidad con lo previsto en los numerales 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien además acreditó su personalidad con (sic), por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada, como se aprecia del "Acuerdo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado, que fungirá durante el año legis-

---

<sup>33</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.", Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 720.

lativo comprendido del día 5 de noviembre de 2016 al 4 de noviembre de 2017, correspondiente al primer año del ejercicio constitucional", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>34</sup>

43. No obstante lo anterior, 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.

44. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,<sup>35</sup> y 10, fracción II, contrario sensu,<sup>36</sup> de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquella relativa a la falta de carácter de Poder demandado cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

45. Luego, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo 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.

46. Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Congreso de Veracruz señaló, como causal de sobreseimiento, la inexistencia de los actos que se le atribuyeron en la controversia, la cual, al margen de la conclusión que antecede, no podría prosperar, porque en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia<sup>37</sup>, en lo que interesa, cuando de las constancias de autos apareciere que no existe el acto que se reclama, deberá sobreseerse en el juicio; sin embargo, la hipótesis en mención no se da en el caso, ya

<sup>34</sup> *Ibidem*, fojas 98 a 101.

<sup>35</sup> "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>36</sup> "**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."

<sup>37</sup> "**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."

que es inconcuso que la conducta que reclama el Municipio actor se encuentra vigente, al no haber percibido las aportaciones federales a que tiene derecho, por así constar en el expediente.

47. Luego, con base en estas consideraciones, procede decretar el sobreseimiento de la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del artículo 20, fracción II,<sup>38</sup> de la ley reglamentaria, ante la falta de legitimación pasiva.

48. Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis: 1a. XIX/97: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.",<sup>39</sup> la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

49. Por su parte, el Poder Ejecutivo fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa de la entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis,<sup>40</sup> que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, de uno de diciembre de dos mil dieciséis, en

---

<sup>38</sup> **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."

<sup>39</sup> Texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

<sup>40</sup> *Ibidem*, foja 116.

la que el referido funcionario tomó protesta a su cargo como gobernador del Estado,<sup>41</sup> por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

## VII. Causas de improcedencia

50. Respecto a las causales de improcedencia formuladas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz subsistentes, señala que la controversia es improcedente, porque no se agotó la vía prevista legalmente para la solución del conflicto. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte, que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tienen que ver con la violación directa al texto de la Constitución General, no es necesario agotar ningún medio legal.

51. Dicha afirmación encuentra respaldo con el criterio P/J. 136/2001: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."<sup>42</sup>

52. Asimismo, el gobernador de Veracruz solicitó a este Alto Tribunal el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse, como lo dispone el criterio P/J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."<sup>43</sup>

<sup>41</sup> *Ibíd.*, fojas 119 a 127.

<sup>42</sup> 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.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

<sup>43</sup> Texto: "Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la

53. No obstante, esta Primera Sala no advierte la existencia de otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

### VIII. Estudio de fondo

54. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta 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 que le corresponden al Municipio actor.

55. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>44</sup> 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.

56. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de provisiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre

---

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: 'En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.' De ahí se sigue que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: 'Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...Tres días para cualquier otro caso', no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso.', Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 392.

<sup>44</sup> 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.

los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

57. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente, a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>45</sup>

58. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

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

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

59. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

<sup>46</sup> 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

60. Se ha dicho, básicamente, que tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

61. Así, las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.<sup>47</sup>

62. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,<sup>48</sup> 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.

---

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.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido, en exclusividad, una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

63. El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

64. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de Gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo, a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

65. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deudora, está obligado a pagar intereses.

66. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

---

<sup>49</sup> **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. ..."

<sup>50</sup> 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.

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.

67. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro, que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

68. Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

69. **Omisión en el pago de participaciones y aportaciones federales.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que el Poder demandado incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que el demandado exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, en efecto, no entregó al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

70. De las documentales exhibidas de las participaciones federales a Municipios, expedidas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado las participaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración.

71. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las participaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre al Municipio actor.

72. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Ixmiquilpan, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues, como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que, en este caso, sin lugar a dudas no se ha observado, como a continuación se demostrará:

73. En ese sentido, debe decirse que La Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,<sup>52</sup> establece que los Estados

<sup>52</sup> **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**

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.

74. De las constancias exhibidas al expediente por el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante oficio TES/679/2017,<sup>53</sup> el tesorero local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

**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."

<sup>53</sup> *Ibidem*, fojas 151 a 153.

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FONDO INFRAESTRUCTURA (ENERO-2016)	373,875.85	18-feb-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (FEBRERO-2016)	373,875.85	04-mar-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (MARZO-2016)	373,875.85	29-abr-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (ABRIL-2016)	373,875.85	31-may-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (MAYO-2016)	373,875.85	30-jun-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (JUNIO-2016)	373,875.85	01-jul-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (JULIO-2016)	373,875.85	31-ago-16

75. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad el veintinueve de agosto, veintiséis de septiembre, y veintisiete de octubre de ese año, respectivamente, a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda.

76. 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

FONDO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	373,875.85
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	373,875.85
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	373,875.85

77. Por tanto, tal como 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 \$1'469,675.00 (un millón cuatrocientos sesenta y nueve mil seiscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.), en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte

que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas), ni demuestra que esas eran las cantidades que efectivamente le adeudaban.

78. Luego, se ordena la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

79. De igual manera, respecto al FEMFPH-2016, el referido tesorero señaló que se habían registrado y ministrado las siguientes cantidades al Municipio actor:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO No: 9	65,953.10	20-dic-16
HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO No: 10	158,992.00	20-dic-16
HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO No: 11	171,664.00	20-dic-16
HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO No: 12	144,386.00	20-dic-16

80. Sin embargo, el funcionario estatal precisó que existían registros pendientes de pago equivalentes a \$1'087,618.90 (un millón ochenta y siete mil seiscientos dieciocho pesos 90/100 M.N.), como se detalla enseguida:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE REGISTRO
HIDROCARBUROS ENERO 2016	174,729.00	16-feb-16
HIDROCARBUROS FEBRERO 2016	177,510.00	09-mar-16
HIDROCARBUROS ABRIL 2016	163,670.00	06-may-16
HIDROCARBUROS MAYO	146,374.00	23-jun-16
HIDROCARBUROS JUNIO	162,519.00	13-jul-16
HIDROCARBUROS AGOSTO	169,317.00	18-ago-16
HIDROCARBUROS SEPTIEMBRE	93,499.90	06-sep-16

81. Bajo los elementos recién apuntados, debe ordenarse la entrega de los recursos correspondientes al FEMFPH-2016, que no ha realizado el Poder Ejecutivo demandado.

82. Finalmente, el tesorero de la entidad expresó que los recursos correspondientes al F-998, por concepto de remanente de bursatilización, se habían cubierto el nueve de agosto de dos mil dieciséis por \$298,331.06 (doscientos noventa y ocho mil trescientos treinta y un pesos 06/100 M.N.), quedando pendiente el pago del periodo febrero-julio de dos mil dieciséis, por \$293,633.41 (doscientos noventa y tres mil seiscientos treinta y tres pesos 41/100 M.N.).

83. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo, 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 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:**

FISDMF				
MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS	FECHA DE DEPÓSITO	DÍAS FUERA DEL PLAZO
Enero	29	8 de febrero	18 de febrero	10
Febrero	29	7 de marzo	4 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22
Abril	29	6 de mayo	31 de mayo	25

Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	01 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	554 <sup>54</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	524 <sup>55</sup>
Octubre	31	4 de noviembre	---	496 <sup>56</sup>

84. Por su parte, las participaciones relacionadas con el FEMFMP-2016, encuentra su fundamento en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y en el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la Distribución y Aplicación de los Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos", publicados en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce y cuatro de junio de dos mil quince, respectivamente.

85. Sobre lo anterior, los artículos 56 y 57 de la ley antes mencionada disponen, en lo que interesa, que:

**"Artículo 56.** El contribuyente determinará el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos por mes o fracción de éste, y deberá pagarlo a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel que corresponda el pago.

"Para el cumplimiento de lo dispuesto en este título se aplicarán en lo conducente, las disposiciones fiscales y las reglas de carácter general expedidas por el Servicio de Administración Tributaria."

**"Artículo 57.** El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se ob-

<sup>54</sup> A la fecha del cierre de instrucción el quince de marzo de dos mil dieciocho, al no haber sido demostrado lo contrario por el Poder demandado.

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> Ídem.

tenga 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:

"...

"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. ..."

86. Mientras que los numerales primero y tercero del acuerdo establecen:

"**Primera.** El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las Reglas de Operación para la distribución de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos a que se refiere el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como para la distribución, transferencia, aplicación, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos."

"**Tercera.** El fondo se integrará por la recaudación mensual del impuesto y se distribuirá conforme al título cuarto de la ley, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas en los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en el que se realizó el entero del impuesto. Los recursos que correspondan a lo recaudado en los meses de **octubre y noviembre se entregarán a las entidades federativas a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de enero,** y lo correspondiente a **diciembre, a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de febrero del ejercicio fiscal subsecuente.**

"La UIOSH realizará el cálculo para la distribución de los recursos del Fondo a las entidades federativas y sus Municipios, según corresponda, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la información prevista en las reglas novena y décima del presente acuerdo, por parte de la comisión y el SAT, e informará dentro de ese plazo a la UPCP para que ésta emita, en tiempo y forma, las instrucciones correspondientes para que la Tesofe realice el depósito a las entidades federativas. ..."

87. Bajo estas circunstancias, esta Primera Sala condena al Poder Ejecutivo de Veracruz al pago de las ministraciones pendientes del FEFMPH-2016

correspondientes a enero, febrero, abril, mayo, junio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis; así como al pago de intereses que, en su caso, procedan.

88. Finalmente, respecto al 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 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), 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, en términos del artículo 15<sup>57</sup> 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.

89. En razón de lo anterior, el cinco de diciembre de dos mil ocho,<sup>58</sup> se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998, entre el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y los Municipios como fideicomitentes y Deutsche Bank México, como fiduciario, en el cual se señaló, en esencia, que el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos era de carácter federal, pero que, en términos de los artículos 16 y 16-A de la ley relativa, las entidades federativas pueden establecer contribuciones locales o municipales sobre dicho objeto a través de convenios de colaboración administrativa que celebren los Estados con el Gobierno Federal.

90. También se estableció que, en términos de las reformas fiscales publicadas el veintiuno de diciembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, dicho impuesto quedaría abrogado a partir del uno de enero de dos mil doce, y en caso de que el Estado antes de esa fecha estableciera un impuesto local sobre esa materia, se suspendería el federal en ese momento, a lo cual siguió la celebración del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Veracruz, el

<sup>57</sup> "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: ..."

<sup>58</sup> Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

diez de octubre de dos mil seis, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil siete, y en el Periódico Oficial el veintitrés siguiente.

91. Conforme a lo recién apuntado, en el contrato de fideicomiso se estipuló que se afectarían al mismo 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. Ello, de forma que dichos ingresos sirvieran como fuente de pago de los certificados bursátiles fiduciarios que emitiera el fideicomiso.

92. Luego, a partir de la convención de referencia, y de lo previsto en el artículo 15, punto 84, de la Ley Número 44 correspondía al Municipio de Ixmiquilpan, los remanentes de bursatilización de las participaciones relativas al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y que, al no haberse demostrado su entrega, generan intereses a favor del Municipio.

93. Así, en los términos señalados, se concluye 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; por lo que es inconcusa la violación a su autonomía hacendaria.

94. 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.

95. 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.

96. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>59</sup> 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."<sup>60</sup>

### IX. Efectos

97. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses

<sup>59</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>60</sup> 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*, «Novena Época», Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

que se hayan generado respecto a los recursos del FISMDF, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del FEFM-PH-2016 de enero, febrero, abril, mayo, junio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis, y de los remanentes de bursatilización del fideicomiso F-998 por el periodo febrero-julio de dos mil dieciséis por \$293,633.41; así como el pago de intereses correspondientes en todos los casos.

98. 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 en cuanto a que sean suministradas las aportaciones y participaciones federales reclamadas, 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.

99. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional en términos del apartado sexto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz relativas a la entrega de los recursos señalados en el apartado octavo de esta ejecutoria y los intereses que se sigan generando hasta su total entrega, de conformidad con los efectos precisados en el apartado noveno.

**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 Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y la presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, con la ausencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**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 MARIANO ESCOBEDO 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 MARIANO ESCOBEDO 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 MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**X. 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 MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL**

**MUNICIPIO DE MARIANO ESCOBEDO 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 RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN) AL MUNICIPIO DE MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN) AL MUNICIPIO DE MARIANO ESCOBEDO 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 O EL PAGO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN O EL PAGO EXTEMPORÁNEO 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 MARIANO ESCOBEDO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 198/2016. MUNICIPIO DE MARIANO ESCOBEDO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 20 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de junio de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 198/2016, promovida por el síndico Municipal de Mariano Escobedo, Veracruz de Ignacio de la Llave en contra del Poder Ejecutivo y otras autoridades de esa entidad federativa.

### I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El treinta de noviembre de dos mil dieciséis, Leonardo Reynaldo Lobato García, en su carácter de síndico del Municipio de Mariano Escobedo, en el 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 demanda de controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo, del secretario de Finanzas, del director de Contabilidad Gubernamental, del director de Cuenta Pública, ambos de la misma secretaría y de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de esa 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 la fracción IV del artículo 115 constitucional, pues omitió cubrir lo correspondiente al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN A 2016) por un monto de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 moneda nacional), al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF) por un monto de \$1'567,288.00 (un millón quinientos sesenta y siete mil doscientos ochenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional) y al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FIS-MDF) por un monto de \$5'863,448.00 (cinco millones, ochocientos sesenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

3. **Trámite de la demanda.** El uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 198/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

4. El Ministro instructor, por acuerdo de esa misma fecha, requirió al Municipio actor para que acreditara su personería. Posteriormente al desahogo de dicho requerimiento, el cuatro de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación; la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo con ese carácter al secretario de Finanzas del Estado, al director de Contabilidad Gubernamental y al director de Cuenta Pública de esa Secretaría, así como a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, en virtud de que se tratan de órganos subordinados de los indicados Poderes Legislativo y Ejecutivo, por lo que debían comparecer por conducto de sus representantes legales y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emita en el asunto.

6. Consecuentemente, emplazó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo local con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que los representara, manifestaran lo que a su interés legal conviniera; asimismo, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

7. **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 lo correspondiente a las participaciones, cuya omisión de entrega se impugna.

b) La libre administración municipal se encuentra consagrada tanto en el artículo 115, fracción IV, constitucional, como en diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz. Dichos preceptos establecen a los Estados la obligación de entregar íntegramente a los Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal.

c) La Suprema Corte ha establecido, a partir del artículo 115 constitucional, un cúmulo de garantías de orden tributario y financiero a favor de los Municipios, tendentes al fortalecimiento de su autonomía, a saber: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal; b) principio de ejercicio directo de los recursos de la hacienda municipal; c) principio de integridad de los recursos municipales; d) derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; e) principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; f) facultad de los Ayuntamientos para proponer en su ámbito territorial cuotas y tarifas aplicables a diversas materias y, finalmente; g) facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos.

d) Asimismo, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que estos recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones establecidas en la propia norma.

e) De lo anterior se advierte que si bien es cierto que puede haber casos en que resulte válida una afectación y retención de participaciones federales, no nos encontramos en ninguna de las hipótesis de retención admisibles. De tal suerte, los recursos cuya omisión se impugna ya fueron asignados al Ayuntamiento y aun así no han sido entregados a pesar de su recepción puntual por el Gobierno del Estado de Veracruz.

f) Aunado a lo anterior, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de administración hacendaria de los Municipios y no puede imponérsele restricción alguna al tenor de la 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."

g) Así las cosas, la intervención del Estado de Veracruz respecto a los recursos municipales es la de simple mediación administrativa pero no de disposición, suspensión o retención. Por lo anterior, estima que la Suprema Corte debe determinar la ilegalidad de las omisiones impugnadas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que en su escrito de demanda el Municipio actor solicitó la suspensión para efectos de la entrega inmediata de los recursos cuya omisión impugnó. Ahora bien, una vez aperturado el cuaderno incidental respectivo, el Ministro instructor por acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecisiete determinó negar la suspensión en los términos solicitados. Sin embargo,

8. **Contestación de demanda del Poder Ejecutivo local.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis los razonamientos que siguen:

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 dieciséis.

b) Se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, a saber, el que la demanda haya sido presentada fuera de los plazos establecidos, lo que se prueba con la manifestación expresa de conocimiento del acto. Ello se robustece por el hecho de que las omisiones impugnadas provengan de un acto positivo (retención de los recursos).<sup>2</sup>

c) A mayor abundamiento, adujo que el Poder Ejecutivo del Estado dio a conocer a través de la publicación en la Gaceta Oficial<sup>3</sup> 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. Siendo así, el Municipio actor conocía de antemano las fechas en que debió recibir los recursos federales que ahora impugna. Por tanto, al no haberlas recibido en el tiempo establecido para ello, el cómputo del término para impugnar inició y concluyó sin que se haya hecho valer la impugnación.

d) Se actualiza la causal de inexistencia del acto impugnado, prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación al artículo 20, fracción III, ambos

---

con el fin de preservar la materia en el juicio, el Ministro instructor determinó conceder la suspensión a efecto de que el Poder Ejecutivo se abstenga de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores a la fecha de concesión de la suspensión.

<sup>2</sup> Robustece su dicho con la cita de la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2011, página 2716.

<sup>3</sup> Contenidos en los números extraordinarios 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.

de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior porque la parte actora no ha acreditado que el Poder Ejecutivo de Veracruz que inició su administración el día uno de diciembre de dos mil dieciséis, no se encuentre regularizando las entregas de participaciones que le corresponden al Municipio actor.

e) Respecto a la impugnación del pago de intereses se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior pues el Municipio no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto. A juicio del Poder Ejecutivo estatal el pago de intereses no se encuentra consagrado en la Constitución Federal sino en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz. En consecuencia, resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley.

f) En ese sentido al no existir una vulneración a las competencias del Municipio por la falta de pago de intereses, ello no implicaría una vulneración inmediata a la Constitución Federal por lo que tenía que agotarse la vía previa del conflicto al tenor de la jurisprudencia P./J. 136/2001.<sup>4</sup>

**9. Contestación de demanda del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo Local, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis los razonamientos que siguen:

a) Por lo que hace a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, éste es un órgano inexistente, razón por la cual no puede ser llamado a juicio el Congreso del Estado de Veracruz.

b) El Congreso no puede tener carácter de autoridad demandada en tanto, a su juicio, se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. Lo anterior obedece a que los actos que impugna

---

<sup>4</sup> 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.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

el Municipio actor no fueron emitidos por el Congreso Local ni por sus órganos administrativos.

c) *Ad cautelam* respondió que los hechos no le son propios por lo cual no puede afirmar o negarlos. Por otro lado, respecto a los conceptos de invalidez, refirió que la Legislatura sólo aprueba la forma en la que se designan las participaciones federales, pero no puede nunca retenerlas pues dicha entidad no recibe recursos ni los distribuye.

d) El Congreso del Estado siempre ha respetado las facultades que le corresponden a los demás órganos por lo que no ha ejecutado acto alguno tendente a retener, malversar o distribuir cualquier tipo de recurso.

10. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador 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 diecinueve de junio de dos mil diecisiete, 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 no interpuestos los alegatos 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, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de dos de marzo de ese mismo año.

## 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 Mariano Escobedo, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, 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 Mexicanos<sup>5</sup> 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) La invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor por concepto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN A-2016) por un monto de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 moneda nacional), el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por un monto de \$ 1'567,288.00 (un millón quinientos sesenta y siete mil doscientos ochenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por un monto de \$ 5'863,448.00 (cinco millones ochocientos sesenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

b) La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le correspondan al Municipio por los montos y conceptos señalados.

c) La omisión de pago de las autoridades demandadas respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN A-2016) por un monto de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 moneda nacional), el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por un monto de \$ 1'567,288.00 (un millón quinientos sesenta y siete mil doscientos ochenta y ocho pesos) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por un monto de \$5'863,448.00 (cinco millones ochocientos sesenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

<sup>5</sup> **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. No obstante tal señalamiento esta Primera Sala considera que del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente,<sup>6</sup> lo efectivamente impugnado en esta controversia es la omisión de pago respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN A-2016) por un pretendido monto de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 moneda nacional), del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por un pretendido monto de \$1'567,288.00 (un millón quinientos sesenta y siete mil doscientos ochenta y ocho pesos) y del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por un pretendido monto de \$5'863,448.00 (cinco millones ochocientos sesenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

17. Ahora bien respecto a lo manifestado por el Poder Ejecutivo en el sentido de que los actos impugnados son inexistentes, 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<sup>7</sup> tratándose de

<sup>6</sup> 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."

<sup>7</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS 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

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.

19. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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<sup>10</sup> 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**.<sup>11</sup> 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 98/2011<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.

---

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.

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>9</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>10</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>11</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>12</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>13</sup> Foja 20 de la sentencia.

22. En la controversia constitucional 37/2012<sup>14</sup> 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**.<sup>15</sup> 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<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

24. En la controversia constitucional 78/2014<sup>18</sup> 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

<sup>14</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>15</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>17</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con **motivo de la retención o descuento**.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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<sup>21</sup> 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.

27. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>22</sup> 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,<sup>23</sup> por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I,

<sup>19</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>20</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>22</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

<sup>23</sup> Foja 45 de la sentencia.

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.<sup>24</sup>

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, etc. 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.<sup>25</sup> 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 las autoridades demandadas respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN A-2016) por un monto de \$6'000'000.00 (seis millones de pesos 00/100 moneda nacional), del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por un pretendido monto de \$1'567,288.00 (un millón quinientos sesenta y siete mil doscientos ochenta y ocho pesos) y del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por un pretendido monto de \$5'863,448.00 (cinco millones ochocientos sesenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional). Al valorarse como una omisión de entrega, la oportunidad para impugnar

<sup>24</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>25</sup> **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."

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 Mariano Escobedo, de Veracruz Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Leonardo Reynaldo Lobato García quien se ostenta con el carácter de síndico único Municipal. Dicho carácter lo acreditó con la constancia de mayoría de síndico único expedida por el Instituto Electoral Veracruzano, de la que se advierte que el citado funcionario fue electo como síndico propietario para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.<sup>26</sup>

32. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>27</sup> 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, 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 «P/J. 52/2000», 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

<sup>26</sup> Página 50 del expediente principal.

<sup>27</sup> "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."

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.<sup>28</sup>

34. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Mariano Escobedo 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

35. En el auto de admisión de cuatro de enero de dos mil diecisiete 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 en la controversia constitucional respecto a este poder, en términos del artículo 20, fracción II, en relación con

<sup>28</sup> Novena Época, registro digital: 192100, Pleno, jurisprudencia, *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."

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 fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa de la entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>29</sup> En términos del artículo 42 de la Constitución del Estado de Veracruz, el Poder Ejecutivo de la entidad federativa se deposita en un solo individuo denominado gobernador del Estado. Luego entonces, si por parte de dicho poder comparece su titular, resulta claro que éste tiene facultades de representación del mismo.

## VII. Causas de improcedencia

37. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce tres causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia relativa a la inexistencia de los actos impugnados. Finalmente, refiere que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en tanto el Municipio no agotó la vía legal previa para la impugnación de intereses derivados de las omisiones de pago impugnadas.

38. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de las primeras dos 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 absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida fue contestada al momento de precisar los actos impugnados, determinando los fondos respecto de los que versará el estudio de fondo del presente asunto.

---

<sup>29</sup> Controversia constitucional 198/2016, hoja 75.

39. Finalmente, respecto a la tercera causal aducida, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tengan que ver con la violación directa al Texto de la Constitución Federal, como se hace en el caso respecto del artículo 115, fracción IV, no es necesario agotar ningún medio legal de defensa, sino acudir directamente ante este Alto Tribunal en controversia constitucional.

40. 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

41. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave–, ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

42. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>30</sup> 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.

43. 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

---

<sup>30</sup> 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.

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<sup>31</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

44. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente, lo siguiente:

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

b) 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.

45. 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.<sup>32</sup>

46. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las

<sup>31</sup> Primera Sala. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

<sup>32</sup> 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.

primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

47. 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.<sup>33</sup>

48. 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<sup>34</sup> el cual consiste básicamente, en que los Muni-

---

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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

cipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

49. 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.

50. 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.

51. 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.

52. 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:<sup>35</sup>

---

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.

<sup>35</sup> "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."

53. 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.

54. 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.<sup>36</sup>

**55. Omisión en el pago de los fondos FISDMF y FORTAMUNDF.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala concluye que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISDMF) por un monto de \$8'795,174.00 (ocho millones setecientos noventa y cinco mil ciento setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional), en cambio, no existe adeudo por lo que hace al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUNDF), como a continuación se demostrará.

**56. Por lo que respecta al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISDMF)** 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 parte de 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 de dos mil dieciséis al Municipio actor.

57. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio actor, 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.

58. En ese sentido debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISDMF), la Ley de Coordinación Fis-

---

<sup>36</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

cal en el artículo 32, párrafo segundo, en relación con el artículo 35<sup>37</sup> establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que

<sup>37</sup> "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 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.

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.

59. De las documentales exhibidas en el expediente ante esta Suprema Corte, se advierte que mediante oficio TES/1247/2017,<sup>38</sup> el tesorero local le informó al director jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo siguiente respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor:

Concepto	Monto	Fecha de pago
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2'931,726.00	02-feb-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2'931,726.00	03-mar-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2'931,726.00	29-abr-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2'931,726.00	08-jun-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2'931,726.00	30-jun-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$2'931,726.00	01-jul-16
FIDEICOMISO FAIS(F977)	\$2'931,726.00	31-ago-16

60. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la entidad con fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre todos de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda).

**"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."**

<sup>38</sup> Fojas 117 y siguientes del expediente en que se actúa.

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:

<b>Fondo para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
No.: 8 MES AGOSTO/2016	29-ago-16	\$2'931,726.00
No.: 9 MES SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	\$2'931,726.00
No.: 10 MES OCTUBRE/2016	27-oct-16	\$2'931,722.00
		<b>\$8'795,174.00</b>

62. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que la omisión impugnada consistente en la falta de entrega al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, resulta fundada pues la propia autoridad demandada reconoció la falta de pago del monto de \$8'795,174.00 (ocho millones setecientos noventa y cinco mil ciento setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

63. Conviene precisar que si bien el Municipio actor señaló como impugnado el monto de \$5'863,448.00 (cinco millones ochocientos setenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional), lo cierto es que, como ya quedó acreditado, la propia autoridad demandada, fue la que aceptó un adeudo por este fondo de \$8'795,174.00 (ocho millones setecientos noventa y cinco mil ciento setenta y cuatro pesos).

64. En este sentido, esta Sala considera que lo procedente es ordenar la entrega de los recursos que corresponden a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local. No pasa desapercibido para esta Primera Sala que la autoridad demandada en el citado oficio TES/1247/2017 señaló un monto distinto al pretendido por el Municipio actor; sin embargo, dado que el Municipio actor no impugnó meses, sino una cantidad específica, esta Sala considera que al tomar la cantidad señalada por la autoridad responsable no se sufre la impugnación de los actos impugnados, ya que ello

constituye una aceptación expresa por parte de la autoridad de un adeudo por un monto diverso al impugnado.

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 FISDMF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ... ."

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISDMF:**

<b>Mes</b>	<b>Fecha de radicación al Estado</b>	<b>Fecha límite de radicación a los Municipios</b>
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 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.

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 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.

69. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>39</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004,<sup>40</sup> que indica:

<sup>39</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>40</sup> Consultable en la Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."

70. 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 \$8'795,174.00 (ocho millones setecientos noventa y cinco mil ciento setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) que, como lo informó la autoridad demandada, corresponden a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses correspon-

dientes 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.

### **71. Omisión en el pago de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).**

72. Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37 y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>41</sup> establecen que se enterará mensualmente por partes

---

<sup>41</sup> "Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y,

"b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o demarcación territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

"Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

"Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada Entidad Federativa, de acuerdo con la

iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal de que se trate las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

73. Así, por lo que corresponde al acto precisado como impugnado consistente en la omisión del pago del importe económico de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por el pretendido monto de \$1'567,288.00 (un millón quinientos sesenta y siete mil doscientos ochenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional), la autoridad demandada en el citado oficio TES/1247/2017 informó lo siguiente:

"Para el caso de las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUN-DF), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, cubiertas en su totalidad, así como se adjuntan las transferencias electrónicas de los meses de noviembre y diciembre, referidas en la demanda:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 1 MES ENERO/2016	\$1'567,288.00	29-ene-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 2 MES FEBRERO/2016	\$1'567,288.00	29-feb-16

información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 3 MES MARZO/2016	\$1'567,288.00	04-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 4 MES ABRIL/2016	\$1'567,288.00	29-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 5 MES MAYO/2016	\$1'567,288.00	13-jun-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 6 MES JUNIO/2016	\$1'567,288.00	30-jun-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 7 MES JULIO/2016	\$1'567,288.00	29-jul-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 8 MES AGOSTO/2016	\$1'567,288.00	31-ago-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 9 MES SEPTIEMBRE/2016	\$1'567,288.00	10-nov-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 10 MES OCTUBRE/2016	\$1'567,288.00	10-nov-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 11 MES NOVIEMBRE/2016	\$1'567,288.00	07-dic-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO No.: 12 MES DICIEMBRE/2016	\$1'567,293.00	13-dic-16"

74. En efecto, tal como se advierte de lo anterior, la autoridad demandada en su contestación a la demanda señaló que las ministraciones por este fondo se encuentran cubiertas en su totalidad, es decir, no existe pago pendiente por este concepto, pues incluso adjuntó las transferencias electrónicas.

cas de los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.<sup>42</sup> Por tanto, al no ser objetado lo señalado por la autoridad responsable por el Municipio actor, y haber acreditado el pago impugnado, por lo que corresponde a este fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), esta Primera Sala concluye que no existe la omisión de pago impugnada.

75. No obstante, esta Sala estima que hay que condenar al pago de los intereses por el retraso en la entrega de los recursos por lo que hace a los meses de septiembre y octubre del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), ya que ambos fueron pagados el diez de noviembre de dos mil dieciséis, esto es con casi un mes de retraso, respecto del mes de septiembre y con seis días de retraso respecto del mes de octubre, ya que conforme al calendario de pagos de este fondo la fecha límite de pago al Municipio era el siete de octubre, y como ya se dijo, la autoridad lo pagó hasta el diez de noviembre de dos mil dieciséis, por tanto, se deben pagar los intereses que se generaron desde el siete de octubre de dos mil dieciséis al diez de noviembre del mismo año.

#### **76. Omisión en el pago del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN A 2016).**

77. Por lo que se refiere a la omisión de pago de los recursos correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A 2016, el Municipio actor señaló que la autoridad demandada le adeudaba un monto de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 moneda nacional). Al respecto cabe señalar lo siguiente.

78. En principio, es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN-A-2016) se encuentran previstas en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas".

79. Al respecto, el artículo 3o., fracción XVI, del presupuesto<sup>43</sup> dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 20

<sup>42</sup> Páginas 117 a 119 del expediente.

<sup>43</sup> "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:

"...

del mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas", que se dividen a su vez en una serie de sub-previsiones, incluida la de "Proyectos de Desarrollo Regional" (que abarca proyectos de pavimentación e infraestructura de la vialidad como el que se actualiza en el presente caso). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto<sup>44</sup> 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.

80. 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.

81. Así, las entidades federativas, por conducto de sus Secretarías de Finanzas, pueden celebrar convenios de coordinación con la mencionada se-

---

"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."

<sup>44</sup> "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."

cretaría para recibir recursos con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero previsto en el anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, en términos de las atribuciones establecidas en el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestario conducir el control presupuestario y desempeñarse como unidad responsable para el ejercicio de los recursos asignados a los programas contenidos en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas". A su vez, los Ayuntamientos pueden realizar convenios de coordinación con el Gobierno del Estado para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencias en el ejercicio de los recursos federales con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión.

82. En el caso de Veracruz de Ignacio de 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.<sup>45</sup> La Ley Orgánica del Municipio de 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.

83. 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

<sup>45</sup> 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."

los agentes y subagentes Municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana.<sup>46</sup>

84. Ahora, si bien el Municipio actor señaló que la autoridad demandada le adeudaba un monto de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 moneda nacional) correspondiente al citado fondo, lo cierto es que en la página ciento diecisiete del expediente en que se actúa obra el ya citado oficio TES/1247/2017 de quince de mayo de dos mil diecisiete, signado por el tesorero de finanzas del Estado de Veracruz en el que informó al director jurídico

<sup>46</sup> (Reformado primer párrafo, G.O. 9 de noviembre de 2016)

"Artículo 103. Los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la diputación permanente, la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de Cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

"I. Con Municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

"II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;

"III. Con el Estado o la Federación, para que se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones y tasas adicionales que aquellos establezcan en su favor;

"IV. Con el Estado o la Federación, para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a aquellos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"V. Con el Estado o la Federación, para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponda a los Municipios, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"VI. Con personas físicas o morales para la ejecución u operación de obras, o la prestación de servicios públicos municipales, cuando en virtud del convenio y sin afectar la calidad del servicio, se produzcan beneficios para el Municipio en los términos de esta ley;

"VII. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal o estatal. Para la realización de acciones conjuntas o para delegarles atribuciones en materia de preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección y mejoramiento del ambiente; o

"VIII. Con el Estado, para que éste asuma actividades o ejerza facultades en la jurisdicción del Municipio, ejecutando acciones conjuntas y atribuciones delegadas en materia catastral, como son la elaboración, mantenimiento y actualización del catastro, dependiendo de la norma, asesoría y supervisión estatal.

(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."

de la Secretaría de Gobierno del Estado, que la cantidad pendiente de pago al Municipio actor por dicho fondo es por el monto de \$4'200,000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 moneda nacional). Este oficio fue exhibido por la autoridad demandada en alcance a su contestación a la demanda, y en él se señala:

"1) Las Aportaciones de los Recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A 2016), correspondiente al ejercicio 2016, fueron ministradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al Gobierno del Estado de manera global, con fecha 31 de agosto y registradas en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV) con fecha 07 de septiembre de 2016, para lo que se adjunta el recibo de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"En el SIAFEV, se advierten registros a favor del Municipio de Xalapa, (SIC) pendientes de pago por la cantidad de \$4'200,000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.), registrados con fecha 08 de septiembre de 2016, como a continuación se detallan:<sup>47</sup>

<b>FORTAFIN A/ CONCEPTO</b>	<b>FECHA DE REGISTRO</b>	<b>MONTO</b>
FORTAFIN A 2016 PARA PAVIMENTACIÓN CON CONCRETO HIDRAÚLICO DE CALLE PRINCIPAL LOCALIDAD XIQUILLA	08-sep-16	\$200,000.00
FORTAFIN A 2016 PARA PAVIMENTACIÓN CON CONCRETO HIDRAÚLICO DE LA CALLE DIOS NUNCA MUERE EN LA LOCALIDAD DE TEXMOLA	08-sep-16	\$2'000,000.00

<sup>47</sup> Cabe señalar que si bien en este párrafo el oficio señala al Municipio de Xalapa de la lectura total del mismo se advierte que en realidad el informe de la autoridad se refiere al Municipio de Mariano Escobedo y que las constancias con las que acredita lo señalado también se refieren al Municipio de Mariano Escobedo.

FONDO FORTAFIN A 2016 PARA PAVIMENTO CON CONCRETO HIDRÁULICO DE LA CALLE PRINCIPAL DE LA LOCALIDAD DE XIQUILA DEL KM 0+000 AL KM 0+350	08-sep-16	\$2'000,000.00
TOTAL		<b>\$4'200,000.00</b>

"Asimismo, se adjuntan transferencias electrónicas de fecha 20 de diciembre de 2016, por una cantidad de \$1'800,000.00 (un millón ochocientos mil pesos 00/100 M.N.) pagados a cargo del FORTAFIN A 2016."

85. En este sentido, estos recursos forman parte de la hacienda del Municipio actor, pues además de encontrarse contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como una modalidad de subsidios federales para proyectos de desarrollo en el Ramo 23, por lo que le resultan aplicables los principios que garantizan la autonomía municipal del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal (salvo el de libre administración, al ser recursos pre-etiquetados), del citado oficio rendido por la autoridad demandada, se advierte, que en efecto, el Municipio actor tenía derecho a recibir dichos recursos y que además, existía el adeudo pendiente señalado.

86. De este modo, esta Primera Sala concluye que la cantidad adeudada al Municipio actor en lo correspondiente a este fondo es de \$4'200,000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 moneda nacional), tal como lo refirió en su contestación a la demanda el Poder Ejecutivo del Estado, máxime que el Municipio actor no objetó en la instrucción de la presente controversia constitucional esta cantidad señalada por la autoridad demandada.

87. En este sentido por lo que se refiere a este Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A 2016, la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$4'200,000.00 (cuatro millones doscientos mil pesos 00/100 moneda nacional), así como el pago de los intereses correspondientes debiendo calcularse desde la fecha en que el gobierno del Estado estaba obligado a llevar a cabo la transferencia de dichos recursos, esto es desde el ocho de septiembre de dos mil dieciséis como se advierte del propio oficio TES/1247/2017 signado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado, 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.

88. Cabe señalar que, por lo que se refiere al pago de \$1'800,000.00 (un millón ochocientos mil pesos 00/100 M.N.) informado por la autoridad deman-

dada en el citado oficio TES/ 1247/2017, de constancias de autos se advierte el comprobante de operación que ampara dicho pago; sin embargo, el mismo se realizó hasta el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, siendo que la demanda se presentó el treinta de noviembre del mismo año, por lo tanto, también se condena al pago de los intereses por el pago extemporáneo de esta cantidad de \$1'800,000.00 (un millón ochocientos mil pesos 00/100 M.N.), pues si bien se acredita su pago, ello se hizo de forma extemporánea. En este sentido el cálculo del pago de los intereses correspondientes a este monto deberá calcularse desde el ocho de septiembre de dos mil dieciséis y hasta el veinte de diciembre del mismo año, que fue la fecha en la se llevó a cabo el pago, ello conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.<sup>48</sup>

### IX. Efectos

89. 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 y del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN A 2016), tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

90. 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 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.

91. 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 parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

---

<sup>48</sup> La copia de la transferencia bancaria obra a foja 120 del expediente.

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 impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), quienes se reservan el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

**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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 198/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Mariano Escobedo del Estado de Veracruz.

En la sesión del veinte de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 198/2016, en la que el Municipio de Mariano Escobedo, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó de entre otras autoridades al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de pago respecto del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFÍN A-2016) por cierta cantidad, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por cierto monto y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por cierta cantidad y el pago de los intereses correspondientes.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de octubre de dos mil dieciséis del FISMDF, porque esta impugnación, en mi opinión, se hizo de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos. Asimismo comparto la condena al pago de los intereses respectivos de dicho concepto.

En cambio, no comparto el pago de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre y veinticuatro de noviembre, respectivamente, para considerar la demanda como oportuna, ya que las fechas de radicación al Municipio fueron el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre siguiente y el siete de octubre venciendo el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 NARANJAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE NARANJAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE NARANJAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

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

**V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE NARANJAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. 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 RECUR-**

**SOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE NARANJAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VII. 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 NARANJAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE NARANJAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PARTICIPACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL RAMO 28 AL MUNICIPIO DE NARANJAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN O EL PAGO EXTEMPORÁNEO 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 NARANJAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 231/2016. MUNICIPIO DE NARANJAL, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 15 DE AGOSTO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al quince de **agosto de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 231/2016, promovida por el síndico municipal de Naranjal, 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.** El ocho de diciembre de dos mil dieciséis, Regina Narvárez Vázquez en su carácter de síndico del Municipio de Naranjal, en el 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 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,<sup>1</sup> así como el pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

3. **Trámite de la demanda.** El ocho de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que, ante la imprecisión de los actos impugnados, en el apartado relativo a la precisión de la litis de esta misma resolución, se determinan los actos impugnados en la presente controversia constitucional.

como 231/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

4. El Ministro instructor, por auto de doce de diciembre de dos mil dieciséis, admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado a la síndico del Municipio actor y como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y no así al secretario de Finanzas del Estado, en virtud de que se trata de un órgano subordinado del indicado Poder Ejecutivo. De tal suerte, ordenó emplazar al Poder Ejecutivo demandado para que formulara su contestación. Aunado a ello, dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera. Finalmente, en lo relativo a la solicitud de suspensión realizada por el Municipio actor, ordenó formar el cuaderno incidental respectivo.

5. **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.<sup>2</sup> 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 originan 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 efectos 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.

e) Así las cosas, la intervención del Estado de Veracruz respecto a los recursos municipales es la de simple mediación administrativa pero no de disposición, suspensión 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.<sup>3</sup>

**6. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo demandado dio contestación a la demanda de forma extemporánea.<sup>4</sup>

**7. Opinión del procurador general de la República.** El procurador 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.

---

<sup>2</sup> Cita en apoyo a lo anterior 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.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

<sup>3</sup> Cabe destacar que en su escrito de demanda el Municipio actor solicitó la suspensión para efectos de que cautelarmente las participaciones federales del Municipio presentes o futuras, se entreguen de manera directa por la Federación previos trámites que ordene la Suprema Corte. El Ministro instructor mediante resolución de doce de diciembre de dos mil dieciséis negó la suspensión en los términos requeridos por el Municipio. Sin embargo, con el fin de preservar la materia en el juicio, el Ministro instructor determinó conceder la suspensión a efecto de que el Poder Ejecutivo se abstenga de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores a la fecha de concesión de la suspensión.

<sup>4</sup> Véase el auto del Ministro instructor de 10 de marzo de 2017, que obra en la foja 88 del expediente en que se actúa.

8. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintidós de mayo de dos mil diecisiete, 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 no interpuestos los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

9. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de dos de marzo del mismo año.

## II. Competencia

10. 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 Naranja y el Poder 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

11. 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<sup>5</sup> 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.

12. En el apartado de actos impugnados del escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

a) La omisión por parte del demandado en la entrega de las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre

---

<sup>5</sup> **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."

de dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega. De igual forma, la omisión de entrega del apoyo derivado del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios (FORTAMUNDF).

b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales 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 el retraso en la entrega de las aportaciones federales correspondientes a los meses mencionados con anterioridad.

13. Asimismo, en la página 7 del escrito de demanda,<sup>6</sup> el Municipio actor adicionó lo siguiente:

a) Hasta esta fecha está pendiente el pago el mes de noviembre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) que suma la cantidad de \$191,639.00 (ciento noventa y un mil seiscientos treinta y nueve pesos 00/100 moneda nacional).

b) Los meses de agosto, septiembre y octubre del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de \$1'180,608.00 (un millón ciento ochenta mil seiscientos ocho pesos 00/100 moneda nacional).

---

<sup>6</sup> Ver foja 7 de la demanda de controversia constitucional. "... y hasta esta fecha está pendiente el pago del mes de noviembre del presente año del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) que suma la cantidad de \$191,639.00 (ciento noventa y un mil seiscientos treinta y nueve pesos 00/100 M.N.) y los meses de agosto, septiembre y octubre del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por las cantidades de \$393,536.00 (trescientos noventa y tres mil quinientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.) respectivamente y que dan un total de \$1'180,608.00 (un millón ciento ochenta mil seiscientos ocho pesos 00/100 M.N.), siendo evidente que con la omisión del cumplimiento de los calendarios que se aplican a cada fondo de los extremos de la precitada Ley de Coordinación Fiscal, viola el principio previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ..."

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 el Fortalecimiento de Municipios (FORTAMUNDF) de los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de dos mil dieciséis;

b) 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 \$1'180,608.00 (un millón ciento ochenta mil seiscientos ocho pesos 00/100 moneda nacional);

c) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales; y

d) El pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

#### IV. Oportunidad

15. 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<sup>7</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

16. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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.

17. En la controversia constitucional 20/2005<sup>10</sup> 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**.<sup>11</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

18. En la controversia constitucional 98/2011<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.

19. En la controversia constitucional 37/2012<sup>14</sup> 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**

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>9</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>10</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>11</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>12</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>13</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>14</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.**<sup>15</sup> 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 67/2014<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

21. En la controversia constitucional 78/2014<sup>18</sup> 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.**<sup>19</sup>

22. 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.<sup>20</sup> Final-

<sup>15</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>17</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>19</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>20</sup> Foja 22 de la sentencia.

mente 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.

23. En la controversia constitucional 73/2015<sup>21</sup> 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.

24. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>22</sup> 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,<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>22</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

<sup>23</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>24</sup> Foja 51 de la sentencia.

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.<sup>25</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

26. 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 el Fortalecimiento de Municipios (FORTAMUNDF) de los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de dos mil dieciséis; 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; la omisión de regularizar la entrega de las participaciones federales; y de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

27. Al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, la demanda se interpuso en tiempo.

28. Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2016 el once de abril de dos mil dieciocho.

## V. Legitimación activa

29. El actor es el Municipio de Naranjal, de Veracruz Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Regina Narvéez Vázquez quien

---

<sup>25</sup> **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."

se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter lo acreditó con la constancia de mayoría de síndico único expedida por el Instituto Electoral Veracruzano, de la que se advierte que la citada funcionaria fue electa como síndico propietario para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.<sup>26</sup>

30. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>27</sup> 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, la síndico único, cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, y tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia «P/J. 52/2000», 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

<sup>26</sup> Página 17 del expediente principal.

<sup>27</sup> "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."

legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.<sup>28</sup>

32. De lo anterior se desprende, que, conforme a la legislación local, la síndico único (sic) del Municipio de Naranjal 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

33. En el auto de admisión de doce de diciembre de dos mil dieciséis se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa de la entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con la constancia de mayoría expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz<sup>29</sup> así como copia del acta de la sesión solemne de primero de diciembre de dos mil dieciséis<sup>30</sup> de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de Veracruz en la que rindió protesta como gobernador del Estado.

## VII. Causas de improcedencia

34. En el presente caso, no resultan atendibles las causas de improcedencia que la autoridad demandada haya hecho valer en su escrito de contestación, ya que fue presentada de forma extemporánea.

<sup>28</sup> Novena Época. Registro Digital: 192100. Instancia: Pleno. 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.

<sup>29</sup> Foja 71 del expediente principal.

<sup>30</sup> *Ibidem*, fojas 74 a 82.

35. Así, al no existir algún motivo de improcedencia 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

36. 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.

37. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>31</sup> 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.

38. 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<sup>32</sup> 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."

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

39. 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.

40. 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.<sup>33</sup>

41. 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.

42. 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

---

<sup>33</sup> 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.

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.<sup>34</sup>

43. 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<sup>35</sup> el cual consiste básicamente, en que los Muni-

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

cipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

44. 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.

45. 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.

46. 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 deuditoria, 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.<sup>36</sup>

47. 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.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> "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.

48. 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.

49. 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.<sup>38</sup>

50. **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 las autoridades demandadas incurrieron en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que se les atribuyó solamente respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; y no así respecto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre del mismo año. En efecto, de las documentales que obran en autos, se advierte que, en efecto, no se entregó al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden respecto del primer fondo.

#### **Omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal FISMDF.**

51. 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 al Municipio actor.

52. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Naranja 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.

---

<sup>38</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

53. 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 35<sup>39</sup> establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden con-

<sup>39</sup> "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 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.

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.

54. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Naranjal 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.

55. De las constancias exhibidas al expediente por el director general Jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante oficio TES/674/2017,<sup>40</sup> el tesorero local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor con respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISMDF), respectivamente:

<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Fondo infraestructura	18-feb-16	\$393,536.00
Fondo infraestructura	04-mar-16	\$393,536.00
Fondo infraestructura	29-abr-16	\$393,536.00
Fondo infraestructura	31-may-16	\$393,536.00
Fondo infraestructura	30-jun-16	\$393,536.00
Fondo infraestructura	01-jul-16	\$393,536.00
Fondo infraestructura	31-ago-16	\$393,536.00"

**"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."

<sup>40</sup> Fojas 94 y ss. del expediente en que se actúa.

56. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la entidad con fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre todos de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda).

57. 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:

<b>Fondo para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Fondo infraestructura	29-ago-16	\$393,536.00
Fondo infraestructura	26-sep-16	\$393,536.00
Fondo infraestructura	27-oct-16	\$393,536.00
<b>Total</b>		<b>\$1'180,608.00</b>

58. 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 del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). Se ordena entonces la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses por la cantidad de \$1'180,608.00 (un millón ciento ochenta mil seiscientos ocho pesos 00/100 moneda nacional).

59. 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 FISDMF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades federativas y Municipios y 33 Aportaciones federales para entidades federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ..."

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del 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"

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>41</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004<sup>42</sup> 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.

<sup>41</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>42</sup> Consultable en la Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

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."

64. 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 \$1'180,608.00 (un millón ciento ochenta mil seiscientos ocho 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.

**65. Omisión en el pago de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).**

66. Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

(FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37 y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>43</sup> establecen que se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número

<sup>43</sup> Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y

"b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o demarcación territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

"Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

"Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

de habitantes con que cuente cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal de que se trate las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

67. Así, por lo que corresponde al acto precisado como impugnado consistente en la omisión del pago del importe económico de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de dos mil dieciséis, la autoridad demandada en el citado oficio TES/674/2017 informó lo siguiente:

"En referencia a los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), informo que se encuentran cubiertas en su totalidad, lo cual se detalla el ejercicio fiscal ulterior y se anexan las transferencias correspondientes que acreditan dichos pagos:

<b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Fondo de fortalecimiento 1 mes enero	29-ene-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 2 mes febrero	29-feb-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 3 mes marzo	04-abr-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 4 mes abril	29-abr-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 5 mes mayo	31-may-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 6 mes junio	30-jun-16	\$191,639.00

Fondo de fortalecimiento 7 mes julio	29-jul-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 8 mes agosto	31-ago-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 9 mes septiembre	10-nov-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 10 mes octubre	10-nov-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 11 mes noviembre	07-dic-16	\$191,639.00
Fondo de fortalecimiento 12 mes diciembre"	13-dic-16	\$191,639.00

68. En efecto, tal como se advierte de lo anterior, las ministraciones por este fondo se encuentran cubiertas en su totalidad, es decir, no existe pago pendiente por este concepto, pues incluso en el expediente obran, entre otras, las transferencias electrónicas de los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de dos mil dieciséis.<sup>44</sup> Por tanto, al no ser objetado este pago por el Municipio actor, y haberse acreditado los pagos impugnados, por lo que corresponde a este Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), esta Primera Sala concluye que no existe la omisión de pago impugnada.

69. No obstante, esta Sala estima que hay que condenar al pago de los intereses por el retraso en la entrega de los recursos por lo que hace a los meses de septiembre y octubre del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), ya que ambos fueron pagados el diez de noviembre de dos mil dieciséis, esto es con más de un mes de retraso, respecto del mes de septiembre y con seis días de retraso respecto del mes de octubre, ya que conforme al calendario de pagos de este fondo la fecha límite de pago al Municipio era el siete de octubre, respecto del mes de septiembre y, el cuatro de noviembre respecto del pago del mes de octubre, y como ya se dijo, la autoridad los pagó hasta el diez de noviembre de dos mil dieciséis, por tanto, se deben pagar los intereses que se generaron desde el siete de octubre de dos mil dieciséis al diez de noviembre del mismo año, respecto del mes de septiembre, mientras que de la entrega del mes de octubre, se generaron intereses solo por el retraso de seis días.

<sup>44</sup> Páginas 97 a 138 del expediente.

70. Lo anterior, 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 quinto, se estableció lo siguiente:

"Quinto. La entrega de los recursos provenientes del FORTAMUNDF se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo al calendario que para tal efecto publicó dicha Secretaría en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de diciembre de 2015 mediante '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', que en su artículo quinto establece lo que a continuación se presenta:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y Municipios calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF**

<b>Mes</b>	<b>Fecha de radicación al Estado</b>	<b>Fecha límite de radicación a los Municipios</b>
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"

## Omisión de la entrega de las participaciones federales.

71. Respecto a la impugnación de regularizar las entregas de las participaciones federales que corresponden al Ramo 28 (Fondo General de Participaciones), 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 parte de la hacienda pública municipal y a los cuales le son aplicables los principios que derivan del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. El fundamento de estos recursos federales por participación son, entre otros, los artículos 2o., 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> "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 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 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. ..."

Cabe señalar que esta consideración fue aprobada por esta Sala, al resolver la controversia constitucional 140/2016 en sesión de 04 de julio de 2018.

72. Por lo que hace a esta impugnación, el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, informó en el referido oficio TES/674/2017 lo siguiente:

"Que, por lo que hace a los recursos del Ramo 28 Participaciones federales correspondientes al ejercicio fiscal 2016, se encuentran cubiertas, por lo que se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de los meses de agosto, septiembre y octubre requeridos:

<b>Concepto</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Fondo general relación 1	19-feb-16	477,997.51
Fondo general relación 2	18-mar-16	589,629.49
Fondo general relación 3	19-abr-16	526,612.41
Fondo general relación 4	18-may-16	930,091.64
Fondo general relación 5	20-jun-16	565,120.43
Fondo general relación 6	20-jul-16	611,603.62
Fondo general relación 7	19-ago-16	593,398.34
Fondo general relación 8	21-sep-16	647,685.22
Fondo general relación 9	18-oct-16	497,037.02
Fondo general relación 10	18-nov-16	425,932.63
Fondo general relación 11	07-dic-16	488,407.20
Fondo general relación 12	11-ene-17	531,878.06

"Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo."

73. En efecto, tal como se advierte de lo anterior, la autoridad demandada señaló que las ministraciones correspondientes por este fondo se encuentran cubiertas en su totalidad, es decir, no existe pago pendiente por este concepto, por tanto, al no ser objetado lo señalado por la autoridad demandada, no existe la omisión de pago impugnada respecto de este Fondo General de Participaciones.

74. No obstante, esta Sala estima que hay que condenar al pago de los intereses por el retraso en la entrega de los recursos por lo que hace al mes de

octubre del Fondo General de Participaciones, ya que fue pagado el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, esto es con nueve días de retraso, ya que conforme al calendario de pagos de este fondo la fecha límite de pago al Municipio era el cuatro de noviembre, y como ya se dijo, la autoridad los pagó hasta el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, por tanto, se deben pagar los intereses que se generaron desde el diez de noviembre de dos mil dieciséis al dieciocho de noviembre del mismo año.

### **IX. Efectos**

75. 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.

76. Asimismo, al pago de intereses por el retraso en la entrega de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios (FORTAMUNDF) y al pago de intereses por el retraso en la entrega del Fondo General de Participaciones del mes de octubre de dos mil dieciséis, conforme a lo precisado en el apartado anterior.

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, a fin de que realice las acciones conducentes para que sean entregadas 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.

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 parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese**; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 231/2016.

En sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho, se resolvió por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 231/2016, promovida por el Municipio de Naranjal, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo Local, con motivo de la omisión en la entrega, así como el pago tardío de diversas aportaciones y participaciones federales a las que se tenía derecho.

Si bien coincido con el sentido de dicha votación, me permito aclarar y profundizar las razones de mi voto, apartándome de ciertas consideraciones que no comparto.

**I. Razones de la sentencia.** En el considerando de precisión de la litis, se tuvo al Municipio actor impugnado la omisión de regularizar las entregas extemporáneas de las participaciones federales.

Posteriormente, el tesorero local hizo del conocimiento que las ministraciones relativas a los recursos del Ramo 28: Participaciones Federales, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, se encontraban cubiertas en su totalidad, es decir, no existían pagos pendientes al Ayuntamiento, por tanto, la omisión impugnada no existía.

No obstante, se estimó procedente condenar al pago de los intereses por la entrega tardía de dichos recursos, correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis, ya que conforme al calendario de pagos respectivo, la fecha límite de entrega era el cuatro de noviembre del mismo año; sin embargo, el pago se realizó hasta el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis.

**II. Consideraciones del voto concurrente.** Respetuosamente, emito este voto por lo que respecta a las consideraciones antes descritas. En ese sentido, considero que no es acertado condenar al Poder Ejecutivo Local al pago de los intereses señalados, toda vez que el Municipio actor en ningún apartado de su demanda refirió el periodo o monto que no le había sido entregado, por lo cual, resulta una manifestación gené-

rica y, en consecuencia, procede le sobreseimiento respecto a dicho acto, en términos del artículo 20, fracción III, de la ley de la materia.

Por lo expuesto, respetuosamente difiero de las consideraciones de la mayoría; sin embargo, aun cuando se hubiera resuelto en los términos precisados, el sentido del fallo seguiría siendo el mismo; es decir, declarar procedente y fundada la presente controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 231/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Naranjal del Estado de Veracruz

En la sesión del quince de agosto de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 231/2016, en la que el Municipio de Naranjal, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó de entre otras autoridades al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre,<sup>1</sup> así como el pago de los intereses respectivos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza momento a momento.<sup>2</sup>

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) únicamente el pago de los meses de septiembre y octubre por su entrega extemporánea, más el correspondiente pago de intereses.

---

<sup>1</sup> Cabe precisar que respecto de este fondo FORTAMUNDF en la sentencia se determinó que se pagarán sólo intereses de los meses de septiembre y octubre por el retraso en su entrega, ya que la autoridad sí pago este fondo por lo que se consideraron pagados.

<sup>2</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de octubre de dos mil dieciséis del fondo Fismdf, así como el pago de intereses del FORTAMUNDF por la entrega extemporánea de los meses de septiembre y octubre, porque esta impugnación se hicieron de manera oportuna. Asimismo comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, porque la demanda se presentó el ocho de diciembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre y del veinticuatro de noviembre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre por lo que se refiere al pago del mes de agosto y el siete de octubre por lo hace al pago del mes de septiembre, venciendo los plazos para su impugnación el veinticinco de octubre y veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, respectivamente. De igual manera no comparto que se hayan tenido en tiempo las impugnaciones de los meses de agosto y septiembre del FORTAMUNDF porque la impugnación se hizo de manera extemporánea conforme a lo indicado para el FISMDF.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 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 PEROTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PEROTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PEROTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES.**

**VII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PEROTE POR**

**PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PEROTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PEROTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PEROTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PEROTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XII. 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PEROTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 174/2016. MUNICIPIO DE PEROTE, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 4 DE JULIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cuatro de julio de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 174/2016, promovida por el síndico municipal de Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa.

#### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las participaciones federales del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN-A-2016); así como aquéllas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, y los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988 por el primer semestre de dos mil dieciséis, los cuales derivan del factor de distribución correspondiente a 0.381284280069801% asignado al Ayuntamiento, de acuerdo al porcentaje de distribución marcado en la Ley de Coordinación Fiscal.

---

<sup>1</sup> Cuaderno de controversia constitucional 174/2016, fojas 1 a 39.

3. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrieron las autoridades demandadas transgreden el orden constitucional, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón que se dejó de percibir en forma puntual, efectiva y completa el importe económico de las aportaciones derivadas de los fondos citados, lo que le impidió disponer de los recursos.

4. **Trámite de la demanda.** Por auto de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 174/2016, así como turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de veintinueve de noviembre siguiente,<sup>3</sup> admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación y la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandado al Poder Ejecutivo y Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no se reconoció tal carácter al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno, al director de Contabilidad Gubernamental y al director de Cuenta Pública, ambos de la Secretaría de Finanzas, a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de esa entidad, en virtud de que se trataba de una dependencia subordinada a dicho poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictara las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emitiera en el asunto.

7. Consecuentemente, emplazó al Poder Ejecutivo y al Legislativo Locales 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. De igual manera, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

8. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico municipal sostuvo los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

<sup>2</sup> Ibídem, fojas 174 a 175.

<sup>3</sup> Ibídem, fojas 176 a 178 vuelta.

a) Las autoridades transgreden el principio de integridad de los recursos municipales al retener indebidamente los fondos federales Fortafin, asignado bajo el rubro 20.3 "Ampliaciones para Proyectos de Desarrollo Regional 2016", los del FISMDF, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, y los recursos por remanentes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988 por el primer semestre de dos mil dieciséis.

b) La omisión de entrega de los recursos es ilegal, dado que no existe norma o disposición general que permita o justifique que no se le entreguen en forma completa las participaciones, lo que redundaría en perjuicio económico e impacta la autonomía, concretamente, la libertad de administración hacendaria de la que goza por disposición constitucional. Cita, al respecto, el artículo 115, fracción IV, constitucional.

c) Por otro lado, señala que de los artículos 2-A, ante penúltimo párrafo, 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como 3, 7, 8 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz se advierte que las participaciones federales que reciban los Municipios forman parte de su hacienda, las que serán cubiertas en los términos que para su distribución determinen las Legislaturas Locales, mediante disposiciones de carácter general.

d) Además, que los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las Legislaturas Locales. La Federación entregará las participaciones a los Municipios, por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba y el retraso dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión, para los casos de pago a plazos de contribuciones.

e) Añade que las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios, son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por aquéllos, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bien sea a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Asimismo, sostuvo que proceden las compensaciones que se requieran efectuar, cuando sean a consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en ma-

teria de administración de contribuciones o cuando exista entre las partes interesadas o la Ley de Coordinación Fiscal así lo autorice.

f) Enfatiza que esta Suprema Corte ha establecido un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendientes al fortalecimiento de su autonomía. Los cuales son: el principio de libre administración de la hacienda municipal; el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda pública municipal; principio de integridad de los recursos municipales; derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; facultad de los Ayuntamientos para que propongan, a las Legislaturas Estatales, las cuotas y tarifas; facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos.

g) Señala que las participaciones federales 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.

h) Lo anterior se corrobora con el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual, además, señala que pueden haber casos de excepción en lo que resulte válida la afectación y retención de las participaciones federales que le corresponden a los Municipio y, en ese sentido, enfatiza que esta Suprema Corte también ha establecido la posibilidad cuando se destinen a: i) pago de obligaciones contraídas por los Municipios, previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro correspondiente y ii) por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlos a un determinado fin.

i) No obstante, enfatiza que el caso en específico no se encuentra en ninguna de las hipótesis detalladas y, por ende, se debe considerar ilegal e injusto que las autoridades demandadas retengan sin justificación los fondos y participaciones federales que se reclamaron. Máxime que éstas fueron entregadas al Gobierno del Estado de Veracruz por parte del Gobierno Federal.

j) Sobre este punto, añade que esta Suprema Corte 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, tal y como se desprende del criterio, 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."

k) Agrega que la omisión de entrega de los recursos implica una violación al principio de integridad de los recursos y violación del artículo 115 constitucional, que garantiza, entre otras cosas, que los Municipios reciban de forma puntual, efectiva y completa tales recursos.

l) Añade que los actos y omisiones cuya invalidez se reclama son violatorios de los artículos 14 y 16, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. Ello, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales; con ello, queda afectada la autonomía que garantiza la Constitución, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

m) Insiste que la intervención del Estado de Veracruz, 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, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, reitera que la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad en los recursos municipales.

n) Establece que el principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de los que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin que tengan que sufrir una injerencia de intereses ajenos en ese respecto. El principio de libre administración de la hacienda municipal se proyecta sobre parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.

o) Respecto al principio de integridad de los recursos económicos municipales, señala que éste asegura que los Municipios perciban efectiva y puntualmente los recursos a los que constitucionalmente tienen derecho y obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retardan la entrega de recursos federales a los Municipios.

p) Concluye su escrito señalando que el Municipio cumple con los requisitos exigidos por la ley para conceder la suspensión de los actos que se reclaman ilegales y, por ende, la solicitó para el efecto de que: i) las autoridades demandadas entreguen de forma inmediata los fondos federales retenidos, pues de no concederse en ese sentido, se pondría en riesgo la operación de todas las funciones municipales por falta de recursos, lo que pone en riesgo

el derecho humano al desarrollo social de los ciudadanos que habitan en el Municipio.

9. **Contestación de la demanda.** El Poder Ejecutivo de Veracruz, representado por el gobernador del Estado, promovió el escrito de mérito el trece de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.<sup>4</sup> En dicho documento se señaló:

a) La controversia constitucional resultaba improcedente, porque los actos cuya invalidez se demandó consistentes en la omisión de entrega de los recursos correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-A-2016 y al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., así como los perteneciente al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago, fueron impugnados fuera del plazo de treinta días que dispone 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.

b) Añade que la omisión reclamada de entregar las participaciones federales se trata, en realidad, de una omisión derivada de un acto positivo ostensible a partir de la lectura de la demanda, la cual debe ser interpretada en su totalidad como acto jurídico. Cita la tesis 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."

c) En ese sentido, señala que la aludida omisión de entrega, por conducto del Gobierno del Estado de las participaciones federales que le corresponden al Municipio, resulta ser una consecuencia directa de la recepción de dicha participación de la Federación por parte de la entidad veracruzana. Por ende, afirma que se debe tomar en consideración que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados y éstos a los Municipios dentro del plazo de cinco días; por ende, una vez que el Estado recibió los recursos, el Municipio debió ejercer las acciones procedentes para exigir su derecho, a partir del día siguiente en que feneció el plazo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 202 a 209.

d) Señala que el síndico municipal expresó en la demanda su pleno conocimiento de la entrega de los recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que estaba al tanto de los actos y debió hacer valer los medios de defensa relativos en forma oportuna; pues como se desprende de las publicaciones de la Gaceta Oficial del Estado en las que se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como montos estimados que recibirá cada Municipio del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016, contenidos en los números extraordinarios 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.

e) En ese sentido, sostiene que 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, no se actualiza en la presente controversia constitucional, puesto que la omisión deriva de un acto positivo.

f) El Municipio actor conocía de antemano las fechas en las que debió recibir los recursos federales que ahora reclama, por lo que el cómputo para inconformarse inició y concluyó sin que el interesado hubiera hecho valer su reclamo. Por ello, se trata de la prescripción del derecho.

g) El acto es inexistente, porque en modo alguno la parte actora ha acreditado la existencia de la supuesta orden, instrucción, autorización o aprobación para llevar a cabo retenciones o descuentos de las participaciones reclamadas; acto que negó.

h) Finalmente, se solicita el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse, como lo dispone el criterio P/J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."

10. Por otro lado, el Poder Legislativo de Veracruz dio contestación a la demanda por medio de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz. En su escrito argumentó lo siguiente:

a) De la lectura integral de la demanda que da origen al juicio de controversia constitucional se advierte que la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Veracruz, órgano administrativo, es inexistente

dentro de la estructura orgánica de esta soberanía, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 57, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Por ello, el Congreso del Estado no puede ser llamado a juicio.

b) Así, sostiene que el Congreso del Estado de Veracruz no participó ni tuvo intervención alguna en los actos reclamados, por lo cual no existe acto reclamado que le dé el carácter de demandado, por lo que estima que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley que rige la materia, pues los actos reclamados no fueron emitidos por el Congreso, ni tuvo intervención alguna de los órganos administrativos que conforman la estructura orgánica del Poder Legislativo.

c) Por cuanto hace a los hechos, señala que no se pueden negar o afirmar pues, insiste, no existe intervención alguna del Congreso del Estado en los actos materia del juicio.

d) Respecto a los conceptos de invalidez, sostiene que el Congreso reconoce la autonomía de los Ayuntamientos que integran el Estado de Veracruz y respeta su personalidad jurídica, la forma en que manejan su patrimonio. Añade que el Congreso ha actuado 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. Finalmente, enfatiza que los actos reclamados no son de su competencia y, por ello, no ha ejecutado actos tendientes a retener, malversar o distribuir recursos.

**11. Referencia a la opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

**12. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el cuatro de abril de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

**13. Radicación.** Mediante escrito de diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de trece de noviembre de dos mil diecisiete. Consiguientemente, en proveído de veintitrés siguiente, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.

## 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 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 Perote y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 Unidos Mexicanos<sup>5</sup> 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. Al respecto, en su escrito inicial, el Municipio actor señaló lo que sigue:

"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 federal que les corresponden al Municipio de Perote, Veracruz por el concepto de:

**"1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, Fortafin-A-2016 40'000,001.00 (cuarenta millones un peso 00/100)**

"Recursos que fueron asignados bajo el rubro 20.3 ampliaciones para proyectos de desarrollo regional 2016, para ser aplicados en 37 obras de la cartera de proyectos autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"2. Así como los recursos correspondientes al concepto del ramo 33, en particular:

---

<sup>5</sup> **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."

**"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales D.F. 'FISM-DF' por la cantidad de \$11'409,943.00 (once millones cuatrocientos nueve mil novecientos cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre.**

**"3. Así también los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988, del cual somos parte** y que tenemos conocimiento que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, recibió por conducto del Deutsche Bank México, S.A., en fecha 10 de agosto de 2016 por la cantidad de \$138'181,244.23 (ciento treinta y ocho millones ciento ochenta y un mil doscientos cuarenta y cuatro pesos 23/100 M.N.) por concepto de remanentes correspondientes al primer semestre de 2016 del citado fideicomiso, y que a la fecha no hemos recibido la cantidad que nos corresponde, siendo **\$526,864.24 (quinientos veintiséis mil ochocientos sesenta y cuatro pesos 24/100 M.N.)**, los cuales derivan del factor de distribución correspondiente a 0.381285280069801% asignado a este H. Ayuntamiento de acuerdo al porcentaje de distribución marcado en la Ley de Coordinación Fiscal.

"Haciendo un total por concepto de los tres rubros mencionados de **\$51'936,808.24 (cincuenta y un millones novecientos treinta y seis mil ochocientos ocho pesos 24/100 M.N.)**.

"Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por conducto de 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:

**"1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTA-FIN-A-2016 40'000.001.00 (cuarenta millones un peso 00/100)**

"Recursos que fueron asignados bajo el rubro 20.3 ampliaciones para proyectos de desarrollo regional 2016, para ser aplicados en 37 obras de la cartera de proyectos autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"2. Así como los recursos correspondientes al concepto del ramo 33, en particular:

**"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales D.F. 'FISM-DF' por la cantidad de \$11'409,943.00 (once millones cuatrocientos nueve mil novecientos cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre.**

**"3. Así también los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988, del cual somos parte y que tenemos conocimiento que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, recibió por conducto del Deutsche Bank México, S.A., en fecha 10 de agosto de 2016 por la cantidad de \$138'181,244.23 (ciento treinta y ocho millones ciento ochenta y un mil doscientos cuarenta y cuatro pesos 23/100 M.N.) por concepto de remanentes correspondientes al primer semestre de 2016 del citado fideicomiso, y que a la fecha no hemos recibido la cantidad que nos corresponde, siendo \$526,864.24 (quinientos veintiséis mil ochocientos sesenta y cuatro pesos 24/100 M.N.), los cuales derivan del factor de distribución correspondiente a 0.381285280069801% asignado a este H. Ayuntamiento de acuerdo al porcentaje de distribución marcado en la Ley de Coordinación Fiscal;**

**"Haciendo un total por concepto de los tres rubros mencionados de \$51'936,808.24 (cincuenta y un millones novecientos treinta y seis mil ochocientos ocho pesos 24/100 M.N.).**

"Que le corresponde al Municipio que represento, no obstante que hace meses que estas participaciones le fueron transferidas al Gobierno del Estado por conducto de 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 participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes de los fondos:**

**"1. Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTA-FIN-A-2016 40'000.001.00 (cuarenta millones un peso 00/100)**

"Recursos que fueron asignados bajo el rubro 20.3 ampliaciones para proyectos de desarrollo regional 2016, para ser aplicados en 37 obras de la cartera de proyectos autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**"2. Así como los recursos correspondientes al concepto del ramo 33, en particular:**

**"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales D.F. 'FISM-DF' por la cantidad de \$11'409,943.00 (once millones cuatrocientos nueve mil novecientos cuarenta y tres pesos 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre.**

**"3. Así también los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988, del cual somos parte** y que tenemos conocimiento que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, recibió por conducto del Deutsche Bank México, S.A., en fecha 10 de agosto de 2016 por la cantidad de \$138'181,244.23 (ciento treinta y ocho millones ciento ochenta y un mil doscientos cuarenta y cuatro pesos 23/100 M.N.) por concepto de remanentes correspondientes al primer semestre de 2016 del citado fideicomiso, y que a la fecha no hemos recibido la cantidad que nos corresponde, siendo **\$526,864.24 (quinientos veintiséis mil ochocientos sesenta y cuatro pesos 24/100 M.N.)**, los cuales derivan del factor de distribución correspondiente a 0.381285280069801% asignado a este H. Ayuntamiento de acuerdo al porcentaje de distribución marcado en la Ley de Coordinación Fiscal;

"Haciendo un total por concepto de los tres rubros mencionados de **\$51'936,808.24 (cincuenta y un millones novecientos treinta y seis mil ochocientos ocho pesos 24/100 M.N.)**.

"Así como también se les condene al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

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

18. Primero, porque el Municipio actor, recurrentemente, pone de manifiesto no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega de los mismos y, segundo, debido a que el motivo principal para la presentación de la demanda es precisamente la ausencia de pago de esos recursos.

19. Así las cosas, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se considera que los actos impugnados en la presente controversia son:

a) La omisión en cumplir con la obligación constitucional de entregar el importe económico de los recursos correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN-A-2016) por la cantidad de 40'000,001.00 (cuarenta millones un peso 00/100 M.N.); solicitándose a su vez el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

b) La omisión en cumplir con la obligación constitucional de entregar el importe económico de los recursos correspondiente 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 11'409,943.00 (once millones cuatrocientos nueve mil novecientos cuarenta y tres pesos 00/100 M. N.); solicitándose el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

c) La omisión de pago de los recursos correspondientes al primer semestre de dos mil dieciséis por concepto de remanentes del Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988, por la cantidad de \$526,864.24 (quinientos veintiséis mil ochocientos sesenta y cuatro pesos 24/100 M.N.); solicitándose el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

20. Para el Municipio, estas omisiones se traducen en los siguientes conceptos, meses y montos:

<b>Recursos que se alegan no han sido pagados del FORTAFIN-A-2016<sup>6</sup></b>	
<b>Proyectos de pavimentación e infraestructura de vialidad vehicular y peatonal</b>	<b>Monto (M.N.)</b>
Calle Mariano Escobedo entre calle 26 de Junio y calle Flores Magón de la colonia Pedregal	\$243,830.00

<sup>6</sup> Los recursos asignados a estos proyectos fueron integrados al presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, en el anexo 20.3, como parte del ramo 23 (hoja 86 del respectivo decreto, publicado el veintisiete de noviembre de dos mil quince) bajo las características y montos que se describen en el cuadro comparativo. Fojas 50 y 51 del expediente en que se actúa.

Calle Ignacio López Rayón entre calle San Carlos y calle J. J. Coronado de la colonia Colegio Militar	\$380,971.00
Calle Privada Álvaro Obregón entre calle privada Álvaro Obregón y calle Álvaro Obregón de la colonia Emiliano Zapata	\$422,068.00
Calle Álvaro Obregón entre calle privada Álvaro Obregón y calle Antonio Plaza de la colonia Emiliano Zapata	\$447,793.00
Calle Río Nautla entre calle Papaloapan y calle Tecolutla de la colonia Ampliación Veracruz	\$538,749.00
Calle Río Tonalá entre calle Papaloapan y calle Tecolutla de la colonia Ampliación Veracruz	\$542,608.00
Calle Coatzacoalcos entre calle Papaloapan y calle Tecolutla de la colonia Ampliación Veracruz	\$548,672.00
Calle Niños Héroes entre calle San Carlos y Calle J. J. Coronado de la colonia Colegio Militar	\$551,572.00
Calle Río Coatzacoalcos entre calle Río Cazonés y calle Río Tecolutal de la Colonia Ampliación Veracruz	\$583,180.00
Calle Río Tonalá entre calle Río Cazonés y calle Río Tecolutla de la colonia Ampliación Veracruz	\$584,944.00
Calle Central entre calle del Cedro y calle de Abeto de la colonia Teresa Morales	\$589,648.00
Calle del Olmo entre calle del Cedro y calle de Abeto de la colonia Teresa Morales	\$589,648.00
Calle Gudelio Morales entre calle Ezequiel Nieto Merino y calle Cofre de Peroto de la colonia Landa	\$595,813.00
Calle Enrique Rangel entre calle 20 de Noviembre y calle Flores Magón de la colonia Pedregal	\$646,243.00
Calle Mariano Escobedo entre calle Cuauhtémoc y calle Flores Magón de la colonia Pedregal	\$715,149.00
Calle Manuel Acuña entre calle Ocopila y calle Justo Sierra de la colonia Amado Nervo	\$852,410.00

Calle del Clavel entre calle Manuel Acuña y calle de la Rosa de la colonia Jardines de Amado Nervo	\$952,091.00
Calle de la Margarita entre calle Manuel Acuña y calle de la Rosa de la colonia Jardines de Amado Nervo	\$1'007,128.00
Calle Francisco Villa entre calle República Mexicana y calle Enrique Rangel de la colonia Pedregal	\$1'059,680.00
Calle Nicolás Bravo entre calle Plutarco Elías Calles y calle Porfirio Díaz de la colonia Emiliano Zapata	\$1'065,928.00
Calle Chiapas entre calle Durango y calle Violetas de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'230,568.00
Calle Porfirio Díaz entre calle Nicolás Bravo y calle Juan de Dios Peza de la colonia Emiliano Zapata	\$1'289,368.00
Calle Yucatán entre calle Durango y calle Violetas de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'291,205.00
Calle Melchor Ocampo entre calle Juan de la Luz Enríquez y calle Felipe Carrillo Puerto de la colonia Vicente Guerrero	\$1'316,012.00
Calle Campeche entre calle Durango y calle Violetas de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'362,868.00
Calle Tabasco entre calle Durango y calle Violetas de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'456,580.00
Calle Miguel de Cervantes entre calle Juan de Dios Peza y calle Baizabal de la colonia Francisco Villa	\$1'562,420.00
Calle del Cedro entre calle del Olmo y calle Antonio Plaza de la colonia Teresa Morales	\$1'642,462.00
Calle Violetas entre calle BLVD. Insurgentes y calle Veracruz de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'670,770.00
Calle del Roble entre calle del Olmo y calle Antonio Plaza de la colonia Teresa Morales	\$1'672,744.00
Calle Ignacio Zaragoza entre calle Antonio Plaza y calle Juan de Dios Peza de la colonia Emiliano Zapata	\$1'689,208.00

Calle Avenida del Dólar entre calle Juan de la Luz Enríquez y calle Prol. del Nogal de la colonia del Bosque	\$1'735,513.00
Calle Río Tuxpan entre calle Ocopila y calle del Olmo de la colonia Ampliación Veracruz	\$1'795,599.00
Calle Río Tecolutla entre calle Ocopila y calle del Olmo de la colonia Ampliación Veracruz	\$1'798,355.00
Calle San Rafael entre calle San Francisco de Asís y calle Salvador González de la colonia San Rafael	\$1'806,279.00
Calle Durango entre calle Circ. Magisterial y calle Gladiolas de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'852,217.00
Calle Río Tempoal entre calle Barranca de Ocopila y calle del Olmo de la colonia Ampliación Veracruz	\$1'909,708.00
<b>Total</b>	<b>\$40'000,001.00</b>

<b>FISM-DF</b>	<b>Monto (M.N.)</b>	<b>Fecha de depósito según Diario Oficial de la Federación</b>
Agosto	\$3'803,314.00	29/ago/2016
Septiembre	\$3'803,314.00	26/sept/2016
Octubre	\$3'803,314.00	27/oct/2016
<b>Total</b>	<b>\$11'409,943.00</b>	

<b>Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago No. F-998</b>	<b>Monto (M.N.)</b>	<b>Fecha de depósito</b>
	\$526,864,74.00	1/sept/2016
<b>Total</b>	<b>\$526,864,74.00</b>	

21. Cabe destacar que, respecto a lo anterior, en varios apartados de la contestación de la demanda, el Poder Ejecutivo implica que la retención o

la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos son inexistentes o no resultan actos propios, sino de la antigua 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 las participaciones.

22. Sobre esta cuestión, esta Sala estima que el análisis de la existencia de las omisiones reclamadas debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si se actualizan o no los aludidos actos omisivos y, consecuentemente, si los recursos fueron o no entregados, debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la ausencia 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.

23. 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.

24. 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.

#### IV. Oportunidad

25. 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,<sup>7</sup> tratándose de

---

<sup>7</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001, en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de

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, para enseguida aplicar dichos criterios al caso concreto.

### Precedentes de esta Suprema Corte

26. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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.

27. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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 98/2011,<sup>12</sup> 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 Marava-

---

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.

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>9</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>10</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>11</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>12</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

tío, 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.<sup>13</sup> 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.

29. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.

30. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

31. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>18</sup> 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

---

<sup>13</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>14</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>15</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>17</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

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.<sup>19</sup>

32. 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.<sup>20</sup> 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.

33. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>21</sup> 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.

34. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>22</sup> 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 cuatrimes-

<sup>19</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>20</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>22</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

trales 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,<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

35. De acuerdo con los anteriores precedentes, es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

36. 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.<sup>25</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

### Aplicación al caso concreto

37. Tomando en cuenta lo recién relatado, en el caso que nos ocupa y tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la

<sup>23</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>24</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>25</sup> **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."

omisión de entrega total de los recursos provenientes del FORTAFIN-A-2016, de los meses correspondientes a agosto, septiembre y octubre de FISM-DF y de los recursos relacionados con el Fideicomiso F-998 y remanentes de bur-satilización, correspondientes al primer semestre de dos mil dieciséis.

38. Bajo esa lógica, se advierte que estamos en presencia de alegatos de omisiones totales de entrega y, al no existir datos de prueba que contradigan esa apreciación (es decir, no existen constancias que acrediten el pago o pagos parciales de tales recursos económicos), la oportunidad para impug-nar dichas omisiones se actualiza de momento a momento, siendo entonces oportuna la acción respecto a todos los actos impugnados.

39. Sobre este punto, y a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en la contestación de demanda (referente a que el Municipio actor tuvo conocimiento de las aludidas retenciones o faltas de pago de ma-nera previa, por lo que debían categorizarse como actos positivos), el Municipo actor adujo una ausencia total en la entrega de los mencionados recursos y de las documentales que constan en el expediente no se advierte la actuali-zación de algún pago parcial o acto de otro tipo que pudiera llevar a catego-rizar tales faltas de pago como actos positivos.

40. Esta aplicación de los precedentes sobre la oportunidad de la deman-da, respecto a omisiones totales de entrega de ciertos recursos públicos, ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016 y por esta Primera Sala desde el once de enero de dos mil diecisiete en la controversia consti-tucional 108/2014 y, recientemente, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho en los expedientes de controversia constitucional 162/2016 y 184/2016. En consecuencia, la causal de improcedencia invocada por el poder demandado es infundada respecto a la extemporaneidad de la deman-da, en los términos antes señalados.

## V. Legitimación activa

41. El actor es el Municipio de Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda Arturo García Salazar, quien se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de nueve de julio de dos mil trece,<sup>26</sup> así

<sup>26</sup> Foja 40 del expediente en que se actúa.

como con la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el tres de enero de dos mil catorce.<sup>27</sup>

42. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz 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.

43. 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 el criterio P./J. 52/2000: "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."<sup>28</sup>

44. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico de Perote posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

45. 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.

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, fojas 20 a 22.

<sup>28</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 720.

## VI. Legitimación pasiva

46. En el auto de admisión de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

47. Por lo que hace al primero, acudió al procedimiento María Elisa Manterola Saíenz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la entidad, de conformidad con lo previsto en los numerales 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada, como se aprecia del "Acuerdo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado, que fungirá durante el año legislativo comprendido del día 5 de noviembre de 2016 al 4 de noviembre de 2017, correspondiente al primer año del ejercicio constitucional", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>29</sup>

48. No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que, en el caso, procede decretar el sobreseimiento respecto de este poder, toda vez que no puede tener la naturaleza de demandado, al no haber participado de forma alguna en las omisiones que el Municipio impugna y, por ende, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la controversia constitucional.

49. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII<sup>30</sup> y 10, fracción II, contrario sensu,<sup>31</sup> de la ley reglamentaria de la materia se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquella relativa a la falta de carácter del poder demandado cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

<sup>29</sup> *Ibidem*, fojas 191 a 194.

<sup>30</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>31</sup> "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."

50. En ese sentido, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo en las omisiones reclamadas, ni que, por cuestiones inherentes a su competencia, ha incurrido en la conducta que se le imputa, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la presente instancia. Por tanto, procede decretar el **sobreseimiento** de la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>32</sup> ante la falta de legitimación pasiva.

51. Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA,"<sup>33</sup> la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

52. Por su parte, el Poder Ejecutivo es representado en el presente procedimiento por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis<sup>34</sup> que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo

---

<sup>32</sup> "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."

<sup>33</sup> Texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

<sup>34</sup> *Ibidem*, foja 211.

Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave de uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la que el referido funcionario tomó protesta a su cargo como gobernador del Estado,<sup>35</sup>, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

## VII. Causas de improcedencia

53. En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz planteó otras razones de improcedencia, al margen de las ya analizadas.

54. Por un lado, aunado al alegato de extemporaneidad de la demanda, la autoridad demandada adujo que la controversia debe declararse improcedente, en razón de la "prescripción" del derecho del Municipio actor para ejercitar las acciones correspondientes en contra de la alegada omisión de entrega de los diversos recursos. A su juicio, la omisión alegada deriva, en realidad, de un acto positivo consistente en el incumplimiento por parte del Estado de Veracruz de entregar los recursos dentro del plazo de cinco días que tenía para ello.

55. Como se razonó en relación con los alegatos de extemporaneidad, esta Suprema Corte no comparte la petición del Poder Ejecutivo. Dicho alegato de "prescripción", en realidad, está relacionado, a su vez, con la oportunidad de la impugnación de los actos omisivos.

56. Por ende, como se argumentó en párrafos previos, advirtiendo la causa de pedir del Municipio actor y valorando las pruebas que constan en el expediente, se estima que los actos reclamados por el Municipio actor consisten en la omisión de entrega total, por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, de diversos recursos económicos.

57. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional dispone que, en principio, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. En los casos en que la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de la publicación, o bien, a partir de su primer acto

<sup>35</sup> Ibídem, fojas 214 a 222.

de aplicación. Tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, el plazo será de sesenta días computados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine. Sin embargo, respecto de actos de carácter omisivo, la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

58. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad. 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 la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

59. Por lo tanto, se reitera, sin prejuzgar sobre la efectiva entrega o no de los recursos económicos, se estima que en el caso estamos ante este tipo de actos omisivos. Así, contrario a lo aducido por el Poder Ejecutivo de la entidad, resulta aplicable al caso la tesis, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."<sup>36</sup>

60. Ahora, por otro lado, el gobernador de Veracruz solicitó a este Alto Tribunal el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse como lo dispone el criterio P./J. 31/96: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVIEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

<sup>37</sup> Texto: "Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreesimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha ley previene que: 'En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.'. De ahí se sigue que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite

61. No obstante, esta Primera Sala no advierte la existencia de otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni se aprecia de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la actualización de algún otro, por lo que se procede a estudiar el fondo del asunto.

### VIII. Estudio de fondo

62. 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.

63. 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 jurisprudenciales aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

#### Precedentes de la Suprema Corte

64. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>38</sup> se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV

---

temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: 'Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...Tres días para cualquier otro caso', no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso.'. Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 392.

<sup>38</sup> 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.

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.

65. 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."<sup>39</sup>

66. 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 econó-

---

<sup>39</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

mica 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.<sup>40</sup>

67. 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.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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

68. 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,<sup>42</sup> 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.

69. 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.

70. En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

71. 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.<sup>43</sup>

---

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.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> **"Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.<sup>44</sup>

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.

---

<sup>44</sup> 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.

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. 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.<sup>45</sup>

#### Aplicación al caso concreto

74. 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 que se le atribuyó. En los párrafos que siguen se hará el estudio correspondiente, dependiendo de los recursos que, se aduce, no fueron entregados al Municipio actor por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

#### *Análisis respecto al FISM-DF*

75. Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal (FISM-DF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma. En ese sentido, tal como fue alegado por el Municipio actor, de las documentales que constan en el expediente se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó las aportaciones asignadas al Municipio actor en tiempo, de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que muestre, hasta este momento, que la entidad gubernamental competente del Ejecutivo Local hubiere entregado al Municipio las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

---

<sup>45</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

76. Por ende, esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues, como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que, en este caso, no se han observado.

77. 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,<sup>46</sup> establece que los Estados deberán entregar

---

<sup>46</sup> **"Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

**"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.**

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

**"Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: ..."

**"Artículo 35.** Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

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.

78. Bajo esa tónica, de las constancias exhibidas al expediente por el Poder Ejecutivo demandado se desprende que, mediante oficio TES/1433/2016,<sup>47</sup> el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas.

79. Respecto al FISM-DF, se afirmó que ya se habían entregado los siguientes meses y montos al Municipio (ninguno de éstos fue objetado en la demanda de controversia):

Concepto	Monto <sup>48</sup>	Fecha de pago
Fideicomiso FAIS (F977)	\$3'803,314.00	18-feb-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$3'803,314.00	4-mar-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$3'803,314.00	29-abr-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$3'803,314.00	31-may-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$3'803,314.00	30-jun-16
Fideicomiso FAIS(F977)	\$3'803,314.00	1-jul-16
Fideicomiso FAIS(F977)	\$3'803,314.00	31-ago-16

80. De igual manera, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de

**"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."

<sup>47</sup> Fojas 224 a 247 del expediente.

<sup>48</sup> Sobre los montos, en el expediente concurren ciertas documentales que acreditan que, en efecto, al Municipio actor le correspondían estas cantidades de manera mensual.

dos mil dieciséis (que fueron los precisamente reclamados en la demanda) habían sido ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado el treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda);<sup>49</sup> empero, de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieros del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los registros pendientes de pago a favor del Municipio actor de esos meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, por los montos que a continuación se detallan:

Fondo	Fecha de registro	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$3'803,314.00
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$3'803,314.00
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$3'803,314.00

81. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis equivalentes a \$11'409,943.00 (once millones cuatrocientos nueve mil novecientos cuarenta y tres pesos 00/100 M. N.) en tanto que, posterior al mencionado informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

82. 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. 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:

<sup>49</sup> Fojas 238 a 246 del expediente.

"**Décimo.** La entrega de los recursos FISDMF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ..."

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISDMF:**

FISM-DF				
Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios	Fecha de depósito <sup>50</sup>	Días fuera del plazo
Enero	29	8 de febrero	18 de febrero	10
Febrero	29	7 de marzo	4 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22
Abril	29	6 de mayo	31 de mayo	25
Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	1 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	209 <sup>51</sup>

<sup>50</sup> Las constancias sobre los montos de depósito y las fechas de transferencia de los meses de enero a julio de dos mil dieciséis constan en las fojas 230 a 237 del expediente.

<sup>51</sup> A la fecha del cierre de instrucción el cuatro de abril de dos mil diecisiete, al no haber sido demostrado lo contrario por el poder demandado.

Septiembre	30	7 de octubre	---	179 <sup>52</sup>
Octubre	30	4 de noviembre	---	151 <sup>53</sup>

83. Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISM-DF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito, en términos del apartado de efectos de esta sentencia.

*Análisis respecto al Fortafin-A-2016*

84. En la demanda de controversia constitucional, el Municipio actor sostuvo que el Gobierno del Estado ha sido también omiso en la entrega de una serie de recursos correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A 2016), que asciende a un total de 40'000,001.00 (cuarenta millones un peso 00/100 M.N.).

85. Esta Primera Sala considera correcta dicha petición. En principio, es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN-A-2016) se encuentran previstas en el presupuesto de egresos para el ejercicio 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas".

86. Al respecto, el artículo 3o., fracción XVI, del presupuesto<sup>54</sup> dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 20 del mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas", que se dividen a su vez en una serie de sub-previsiones, incluida la de "proyectos de desarrollo regional" (que abarca proyectos de pavimentación e infraestructura de la vialidad como el que se actualiza en el presente caso). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto<sup>55</sup> se explica que esos recursos para

<sup>52</sup> Ídem.

<sup>53</sup> Ídem.

<sup>54</sup> **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."

<sup>55</sup> **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

el desarrollo regional se destinarán para inversión en las entidades federativas y en los Municipios, los cuales serán responsables de los mismos.

87. 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.

88. 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

---

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."

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.

89. En el caso de Veracruz de Ignacio de Llave, la Constitución Política Local, en su artículo 33, fracción XVI, inciso g), dispone 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.<sup>56</sup> 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.

90. 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.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> (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."

<sup>57</sup> (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

91. Ahora bien, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación (Sefiplan), por medio de oficio DGIP/812/2016,<sup>58</sup> informó al presidente del **Municipio de Perote que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó recursos considerados en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016**, del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión-A-2016, por un monto total de \$40'000,001.00 (cuarenta millones un pesos 00/100 M.N.).

92. No obstante, señaló que para que los recursos pudieran ser transferidos, el Municipio de Perote debía: i) someter e informar en sesión de Ca-

---

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 aquéllos 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 aquéllos, 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."

<sup>58</sup> Cuaderno de controversia constitucional, fojas 53 a 56.

bildo los proyectos de inversión a ejecutar autorizados por la SHCP, cuyos montos y proyectos no podrán ser modificados o sustituidos; ii) someter en sesión de Cabildo el acuerdo que autorice al presidente municipal y al síndico del Ayuntamiento a celebrar el Convenio de Coordinación con el Estado para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del mencionado fondo; iii) solicitar al Congreso de Veracruz la autorización para celebrar el mencionado convenio, anexando los documentos i) y ii); iv) aperturar una cuenta bancaria productiva, específica y exclusiva para la identificación, registro y control de los recursos públicos federales, enviar los datos de la cuenta bancaria; v) presentar el convenio de coordinación a celebrarse con el Estado debidamente requisitado por las autoridades Municipales; y, vi) presentar, una vez celebrado el convenio de coordinación, el recibo provisional de los recursos por transferir por cada una de las ministraciones, emitidos por la Tesorería del Ayuntamiento anexando los formatos denominados "cédula técnica programática" y "cuenta por liquidar".

93. En cumplimiento, por medio de oficio número 522,<sup>59</sup> el presidente municipal constitucional de Perote, con el objeto de iniciar el trámite para la transferencia de los recursos autorizados, envió: i) el formato de cédula técnica programática, firmada y sellada por el presidente municipal y tesorera del Municipio; ii) el formato de cuenta por liquidar para las obras del fondo, precisando monto a transferir, datos de las obras y cantidades correspondientes, firmados y sellados por el presidente municipal y la tesorera; iii) la revisión provisional que contiene el registro federal de contribuyentes del Municipio, el domicilio fiscal municipal, la cantidad a recibir y el folio provisional interno de la Tesorería Municipal; iv) el Convenio de Coordinación a celebrarse con el Municipio de Perote, que contiene las firmas del presidente municipal y síndico; v) copia del acta de sesión del Consejo de Desarrollo Municipal, con aprobación de las obras que se ejecutaran con el recurso, así como el acta de Cabildo conteniendo la autorización para que el presidente municipal y síndico firmen el convenio de coordinación; y, vi) copia de recibido del oficio dirigido a la Mesa Directiva del Congreso solicitando autorización para la firma del Convenio del Fondo FORTAFIN-A-2016 con el Gobierno del Estado.

94. Dicho todo lo anterior, se advierte que, por medio de Oficio No. DGIP/1007/2016, el encargado del despacho de la Dirección General de Inversión Pública informó –entre otras cuestiones– que **la Secretaría de Finan-**

<sup>59</sup> *Ibidem*, fojas 57 a 117.

zas y Planeación del Estado de Veracruz había celebrado, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, con el Ayuntamiento de Perote, el Convenio de Coordinación para la transferencia de los recursos del fondo FORTAFIN-A-2016<sup>60</sup> por un monto de \$40'000,001.00 (cuarenta millones un peso 00/100 M.N.).<sup>61</sup> Asimismo, del citado oficio TES/1433/2016,<sup>62</sup> emitido por el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, se desprende que se aceptó la existencia de un adeudo por lo que hace al FORTAFIN-A-2016 (que lleva aparejado que el Municipio actor cumplió con los requisitos pertinentes para la transferencia de las aportaciones asignadas en el presupuesto de egresos de la Federación), pues se adujo que los recursos procedentes de ese fondo fueron depositados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado, de manera global, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, y que existen registros pendientes de pago a favor del Municipio de Perote derivados de ese fondo.<sup>63</sup>

95. En ese tenor, por lo que hace a la existencia o no, propiamente dicha, de la omisión de entrega de estos recursos, en el aludido oficio TES/1433/2016, el tesorero local manifestó que únicamente estaban **pendientes de pago** ciertos montos que ascienden a \$28'000,000.00 (veintiocho millones de pesos 00/100 M.N.) y que corresponden a los siguientes proyectos de infraestructura en el territorio del Municipio actor:

<b>FORTAFIN-A</b> <b>Proyectos de Pavimentación e Infraestructura de</b> <b>Vialidad Vehicular y Peatonal</b>	<b>Monto</b>
Calle Nicolás Bravo entre calle Plutarco Elías Calles y calle Porfirio Díaz de la colonia Emiliano Zapata	\$918,124.70
Calle Chiapas entre calle Durango y calle Violetas Díaz de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'230,568.00
Calle Porfirio Díaz entre calle Nicolás Bravo y calle Juan de Dios Peza de la colonia Emiliano Zapata	\$1'289,368.00

<sup>60</sup> Convenio que consta en las fojas 98 a 105 del expediente en que se actúa.

<sup>61</sup> *Ibíd*em, foja 115.

<sup>62</sup> Fojas 224 a 247 del expediente.

<sup>63</sup> Así las cosas, se estima que la parte actora acredita que concurre una obligación de transferencia de recursos federales por parte del Ejecutivo Estatal al Municipio de Perote, que fue precisamente la premisa de la que partió el concepto de invalidez.

Calle Yucatán entre calle Durango y calle Violetas de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'291,205.00
Calle Melchor Ocampo entre calle Juan de la Luz Enríquez y calle Felipe Carillo Puerto de la colonia Vicente Guerrero	\$1'316,012.00
Calle Campeche entre calle Durango y calle Violetas de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'362,868.00
Calle Tabasco entre calle Durango y calle Violetas de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'456,580.00
Calle Miguel de Cervantes entre calle Juan de Dios Peza y calle Baizabal de la colonia Francisco Villa	\$1'562,420.00
Calle de Cedro entre calle De Olmo y calle Antonio Plaza de la colonia Teresa Morales	\$1'642,462.00
Calle Violetas entre calle Blvd. Insurgentes y calle Veracruz de la colonia Colosio	\$1'670,770.00
Calle del Roble entre calle del Olmo y calle Antonio Plaza de la colonia Teresa Morales	\$1'672,744.00
Calle Ignacio Zaragoza entre calle Antonio Plaza y calle Juan de Dios Peza de la colonia Emiliano Zapata	\$1'689,208.00
Calle Avenida del Dólar entre calle Juan de la Luz Enríquez y calle Prol. del Nogal de la colonia del Bosque	\$1'735,513.00
Calle Río Tuxpan entre calle Ocopila y calle Del Olmo de la colonia Ampliación Veracruz	\$1'795,599.00
Calle Río Tecolutla entre calle Ocopila y calle Del Olmo de la colonia Ampliación Veracruz	\$1'798,355.00
Calle San Rafael entre calle San Francisco de Asís y calle Salvador González de la colonia San Rafael	\$1'806,279.00
Calle Durango entre calle circ. Magisterial y calle Gladiolas de la colonia Luis Donald Colosio	\$1'852,217.00
Calle Río Tempoal entre calle Barranca de Ocopila y calle del Olmo de la colonia Ampliación Veracruz	\$1'909,708.00
<b>Total</b>	<b>\$28'000,000.70</b>

96. Lo que significa que el Gobierno del Estado parece implicar que ya transfirió el resto de los recursos que fueron incluidos en el presupuesto de egresos de la Federación, descritos en el apartado de fijación de la litis de la presente sentencia, los cuales consisten en los siguientes proyectos:

<b>FORTAFIN-A-2016 Proyectos de Pavimentación e Infraestructura de Vialidad Vehicular y Peatonal</b>	<b>Monto</b>
Calle Nicolás Bravo entre calle Plutarco Elías Calles y calle Porfirio Díaz de la colonia Emiliano Zapata	Dado que el tesorero aceptó la deuda respecto a este proyecto por \$918,124.70, sin que se diga de esa manera, parece implicar que realizó entonces una entrega parcial de \$147,803.30 M.N.
Calle Mariano Escobedo entre calle 26 de Junio y calle Flores Magón de la colonia Pedregal	\$243,830.00
Calle Ignacio López Rayón entre calle San Carlos y calle J. J. Coronado de la colonia Colegio Militar	\$380,971.00
Calle privada Álvaro Obregón entre calle privada Álvaro Obregón y calle Álvaro Obregón de la colonia Emiliano Zapata	\$422,068.00
Calle Álvaro Obregón entre calle privada Álvaro Obregón y calle Antonio Plaza de la colonia Emiliano Zapata	\$447,793.00
Calle Río Nautla entre calle Papaloapan y calle Tecolutla de la colonia Ampliación Veracruz	\$538,749.00
Calle Río Tonalá entre calle Papaloapan y calle Tecolutla de la colonia Ampliación Veracruz	\$542,608.00

Calle Coatzacoalcos entre calle Papaloapan y calle Tecolutla de la colonia Ampliación Veracruz	\$548,672.00
Calle Niños Héroes entre calle San Carlos y calle J. J. Coronado de la colonia Colegio Militar	\$551,572.00
Calle Río Coatzacoalcos entre calle Río Cazonos y calle Río Tecolutal de la colonia Ampliación Veracruz	\$583,180.00
Calle Río Tonalá entre calle Río Cazonos y calle Río Tecolutla de la colonia Ampliación Veracruz	\$584,944.00
Calle Central entre calle del Cedro y calle de Abeto de la colonia Teresa Morales	\$589,648.00
Calle del Olmo entre calle del Cedro y calle de Abeto de la colonia Teresa Morales	\$589,648.00
Calle Gudelio Morales entre calle Ezequiel Nieto Merino y calle Cofre de Perote de la colonia Landa	\$595,813.00
Calle Enrique Rangel entre calle 20 de Noviembre y calle Flores Magón de la colonia Pedregal	\$646,243.00
Calle Mariano Escobedo entre calle Cuauhtémoc y calle Flores Magón de la colonia Pedregal	\$715,149.00
Calle Manuel Acuña entre calle Ocopila y calle Justo Sierra de la colonia Amado Nervo	\$852,410.00
Calle del Clavel entre calle Manuel Acuña y calle de la Rosa de la colonia Jardines de Amado Nervo	\$952,091.00
Calle de la Margarita entre calle Manuel Acuña y calle de la Rosa de la colonia Jardines de Amado Nervo	\$1'007,128.00
Calle Francisco Villa entre calle República Mexicana y calle Enrique Rangel de la colonia Pedregal	\$1'059,680.00
<b>Total</b>	<b>\$12'000,000.30</b>

97. Ante esta coyuntura, esta Primera Sala concluye que se actualiza el acto omisivo demandado por el Municipio de Perote en la entrega de la totalidad de los \$40'000,001.00 (cuarenta millones un pesos 00/100 M.N.).

98. Primero, dado que estos recursos forman parte de la hacienda del Municipio de Perote (al haber sido contemplados para ese fin en el presupuesto de egresos de la Federación como una modalidad de subsidios federales para proyectos de desarrollo en el ramo 23), le son aplicables los principios que garantizan la autonomía municipal del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal (salvo el de libre administración, al ser recursos pre-etiquetados).

99. Segundo, porque tomando en cuenta que, tal como se precisó en párrafos previos, concurre una obligación de hacer por parte del Ejecutivo Local que fue suficientemente acreditada por el Municipio actor (dado que los recursos del Municipio de Perote relativos a FORTAFIN-A-2016 fueron incluidos en el presupuesto de egresos de la Federación como una especie de subsidios federales y el Ejecutivo Federal se los entregó al Gobierno del Estado de Veracruz el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis,<sup>64</sup> lo cual fue aceptado, incluso, por el propio tesorero), no existe ningún motivo que justifique que no se hayan transferido los respectivos recursos al Municipio de Perote tras haberlos recibido cuando, en ese momento, ya se contaba con el Convenio para el Otorgamiento de Subsidios del fondo de FORTAFIN y se había cumplido con los requisitos necesarios para dicha transferencia (lo cual fue acreditado por el Municipio, entre otras cuestiones, con el acta de Cabildo de autorización para la firma del convenio, copia de dicho convenio, oficio por el que se da a conocer la cuenta bancaria para tal efecto, entre otras pruebas).<sup>65</sup>

100. Tercero, es cierto que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación, en su citado oficio TES/1433/2016, afirmó que por lo que hace a los recursos del FORTAFIN-A-2016 que corresponden al Municipio actor, de acuerdo al Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV), sólo estaba pendiente la entrega de algunos de ellos en un monto de \$28'000,000.00 (veintiocho millones de pesos 00/100 M.N.). Sin embargo, al margen de esa afirmación, el poder demandado no aportó ninguna prueba para demostrar la efectiva transferencia al Municipio actor de una parte de los recursos del FORTAFIN-A-2016 (el diferencial de \$12'000,000.30 doce millones de pesos 00/30 M.N.) ni tampoco para contrarrestar con pruebas el alegato del Municipio consistente en la omisión de entrega de todos los recursos de ese fondo que ascienden a los citados \$40'000,001.00 (cuarenta millones un pesos 00/100 M.N.).

---

<sup>64</sup> Foja 227 del expediente.

<sup>65</sup> Fojas 57 a 117 del expediente.

101. Sobre este aspecto, es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, tratándose de un acto reclamado de naturaleza negativa, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer (como lo hizo el Municipio actor, al detallar de donde provienen los recursos del FORTAFIN-A-2016 y las acciones que llevó para cumplir los requisitos para su transferencia), corresponde a la parte demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones; es decir, que sí se cumplió con la obligación respectiva. Lo cual se complementa con el criterio consistente en que si la parte demandada ofrece 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. Esto se refleja en la jurisprudencia P./J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISSIONES, 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."<sup>66</sup>

102. Por ende, se insiste, toda vez que en el presente caso se tiene acreditada la obligación de hacer por parte del Gobierno del Estado de Veracruz (transparencia de las aportaciones que le corresponden al Municipio del FORTAFIN-A-2016), se llega a la convicción que el Poder Ejecutivo Estatal no aportó ningún elemento probatorio para acreditar entregas parciales o la entrega total de los respectivos recursos federales, incumpliendo su carga de la prueba (aunado a que aceptó que se le transfirieron los recursos federales y que tiene una deuda que, a su juicio, es parcial, con el Municipio actor).

103. En consecuencia, 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, por lo que se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos asignados al Municipio de Perote que ascienden a un

---

<sup>66</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

total de \$40'000,001.00 (cuarenta millones un pesos 00/100 M.N., por treinta y siete proyectos de pavimentación e infraestructura), así como a los intereses, de conformidad con lo que se detallará en el apartado de efectos.

*Análisis respecto a los recursos provenientes de un fideicomiso*

104. Por otra parte, en su demanda, el Municipio de Perote también reclamó la falta de entrega de los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988 (del cual forma parte dicho Municipio), por concepto de remanentes relativos al primer semestre del dos mil dieciséis, que asciende a la cantidad de \$526,864.24 (quinientos veintiséis mil ochocientos sesenta y cuatro pesos 24/100 M.N.).

105. Al igual que en los supuestos anteriores, si bien no se relaciona con la falta de pago de ciertas aportaciones o participaciones federales que ya han sido materia de asuntos en esta Suprema Corte, se estima que la omisión de entrega del aludido monto al Municipio actor por parte del Ejecutivo Local actualiza una violación a los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo de los recursos públicos, ya que los remanentes del fideicomiso forman parte de la hacienda municipal (pues el fideicomiso afectó participaciones del Municipio sobre un entonces impuesto federal y ahora lo hace respecto de participaciones federales) y los actos omisivos de la autoridad demandada impiden al actor precisamente hacer uso de esos recursos económicos. La protección que otorga el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal comprende todos "*los rendimientos de los bienes que les pertenezcan [de los Municipios], así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ... b) las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*"

106. Al respecto, es un hecho notorio que el Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago Número F-998 tiene su antecedente en la autorización que otorgó la LXI Legislatura del Congreso de Veracruz para que el Poder Ejecutivo y los Municipios de la entidad federativa constituyeran un fideicomiso bursátil irrevocable para la emisión y colocación de valores en el mercado hasta por el equivalente a \$1'500,000.000 (mil quinientos millones de pesos 00/100 M.N.), cuya fuente de pago fueran las obligaciones derivadas o relacionadas con la emisión y colocación de los instrumentos bursátiles provenientes de la recaudación del impuesto sobre la tenencia o uso de

vehículos en Veracruz,<sup>67</sup> en términos del artículo 15<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>

107. Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que, el cinco de diciembre de dos mil ocho,<sup>70</sup> se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998<sup>71</sup> entre el Gobierno del

<sup>67</sup> 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."

<sup>68</sup> "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: ..."

<sup>69</sup> No hay que pasar por alto que, previo a la citada de 21 de diciembre de 2007, el artículo 16-A de la aludida ley del impuesto sobre tenencia preveía la posibilidad de que las Entidades Federativas celebren (con el Gobierno Federal) convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

Es por ello que, el 10 de octubre de 2006, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2007 y en la Gaceta Oficial, Número Extraordinario 25, el 23 de enero de 2007. En la cláusula segunda, fracción V, de dicho convenio, las partes convinieron en coordinarse en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves. En su cláusula decimotercera se estableció, entre otras cuestiones pactadas, que la administración de este impuesto será ejercida por el Estado de Veracruz. La cláusula decimonovena, fracción IX, del mismo instrumento legal, establece que por administrarlo, el Estado de Veracruz percibirá como incentivo el 100% de la recaudación del impuesto y sus accesorios, que se obtengan en su territorio. Por su parte, la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave establece, en su artículo 15, que el Estado participará a los Municipios el 20% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

<sup>70</sup> Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

<sup>71</sup> 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

Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y los Municipios de esa entidad, como fideicomitentes (incluido el Municipio de Perote), 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.<sup>72</sup> Ello, de forma que dichos ingresos sirvieran como fuente de pago de los certificados bursátiles fiduciarios que emitiera el fideicomiso.

108. 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 como consecuencia del primer semestre del dos mil dieciséis, de conformidad con lo previsto en el artículo 15, punto 133,<sup>73</sup> de la citada Ley Número 44.

109. 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/1433/2016, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admitió tanto la existencia de dicho fideicomiso, como un registro pendiente de pago por concepto de remanentes de bursatilización de las participaciones relativas al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos del periodo febrero-julio de dos mil dieciséis (que aceptó fue registrado en la hacienda estatal el primero de septiembre de dos mil dieciséis), por la cantidad de \$526,864.24 (quinientos veintiséis mil ochocientos sesenta y cuatro pesos 24/100 M.N.).

---

activado en esa fecha conforme al fideicomiso, liberando los remanentes restantes en el Fideicomiso a los Fideicomitentes municipales.

<sup>72</sup> En el clausulado del fideicomiso se dispuso que las cantidades remanentes serían entregadas al fideicomisario en segundo lugar (punto 3.1.c.), a fin de ser distribuidas entre los fideicomitentes municipales en el porcentaje que les correspondiera conforme a los porcentajes de distribución previstos en un anexo o conforme a lo que establezca la ley.

<sup>73</sup> "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: ... 133. Perote: 0.00361239713.

110. Consecuentemente, conforme a las cargas de la prueba en una controversia constitucional descritas en párrafos previos, al no haberse demostrado por el demandado la transferencia de los remanentes, sino que, por el contrario, se aceptó la omisión (concediendo las pretensiones de la parte actora), se condena a su entrega y al pago de los respectivos intereses a favor del Municipio en términos de lo expuesto en el apartado de efectos.

111. A nuestro juicio, 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.

112. 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.

113. 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.

114. 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,<sup>74</sup> 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."<sup>75</sup>

### IX. Efectos

115. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos del FISM-DF (correspondientes a los meses de agosto, septiem-

<sup>74</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>75</sup> 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.

bre y octubre de dos mil dieciséis), la totalidad de los recursos asignados al Municipio actor en el Fortafin-A-2016 (por el monto de \$40'000,001.00 (cuarenta millones un pesos 00/100 M.N.) y los remanentes de bursatilización del fideicomiso F-998 por el periodo febrero-julio de dos mil dieciséis (que asciende a la cantidad requerida de \$526,864.24 (quinientos veintiséis mil ochocientos sesenta y cuatro pesos 24/100 M.N.), así como el pago de intereses que se hayan generado en todos los casos.

116. Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

117. Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISM-DF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

b) Por su parte, respecto al FORTAFIN, la entrega de los recursos por parte de la Federación al Ejecutivo Estatal fue el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, por lo que el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes, al ser, por analogía, el plazo límite del Ejecutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo a las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

c) En cuanto a los remanentes de bursatilización del fideicomiso F-998, el Ejecutivo Local aceptó que la fecha de registro de esos recursos fue el primero de septiembre de dos mil dieciséis;<sup>76</sup> consiguientemente, como en el supuesto previo, el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes, al ser, por analogía, el plazo límite del Ejecutivo para la entrega de los recursos al Municipio actor, de acuerdo a las referidas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

---

<sup>76</sup> Si bien no se conoce si la fecha de registro corresponde a la fecha de entrega de esos remanentes; sin embargo, es el único dato con el que se cuenta en el expediente y el Municipio actor no contrarió tal afirmación.

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 impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, de conformidad con el apartado de efectos de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.*

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la controversia constitucional 174/2016.

Tema: Retención de Aportaciones Federales al Municipio de Perote del Estado de Veracruz

En la sesión del cuatro de julio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 174/2016, en la que el Municipio de Perote, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, demandó de entre otras autoridades, al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos, lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández, en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, más el correspondiente pago de intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que, en mi opinión, dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que, al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos – tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del FISMDF. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el veinticuatro de noviembre siguiente, después del veinticinco de octubre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre, por lo que es evidente su extemporaneidad.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 TLACOJALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLACOJALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLACOJALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLACOJALPAN 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 SER DESESTIMADA.**

**VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN 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 RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLACOJALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLACOJALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. 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 TLACOJALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLACOJALPAN 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 TLACOJALPAN 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLACOJALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 204/2016. MUNICIPIO DE TLACOJALPAN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 13 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS, DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al trece de junio de dos mil dieciocho, emite la siguiente:

## **SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 204/2016, promovida por el síndico municipal de Tlacojalpan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y otras autoridades de esa entidad federativa.

### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a Derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las

---

<sup>1</sup> Del expediente en que se actúa, fojas 1 a 44.

aportaciones federales del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y participaciones del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburo correspondiente a dos mil dieciséis (FEFM-PH-2016); así como el pago de intereses por el retraso injustificado en su entrega.

3. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrió el poder demandado transgreden el orden constitucional en su agravio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón de que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas de los fondos citados, lo que le impidió disponer de los recursos.

4. **Trámite de la demanda.** Por auto de uno de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 204/2016, así como enviarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de esa fecha,<sup>3</sup> admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación, la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, pero no al secretario, director de Contabilidad Gubernamental ni director de cuenta pública, todos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno de Veracruz; tampoco se reconoció el carácter de demandada a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la entidad. Esto, porque se trata de dependencias subordinadas a los poderes, los cuales deben comparecer por conducto de sus representantes legales y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emita en el asunto.

7. Consecuentemente, emplazó a los Poderes señalados 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.

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 127 a 128.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, fojas 129 a 132.

8. Asimismo, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

9. **Concepto de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico único municipal sostuvo, en síntesis, que los poderes demandados retuvieron indebidamente las aportaciones federales por la cantidad de \$1'210,034.17, que le corresponden al Municipio por concepto de FISM-DF, de los meses de agosto, septiembre y octubre y participaciones federales FEFMPH-2016, que le corresponden al Municipio actor, todas correspondientes al año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su entrega.

10. **Contestación de la demanda.** El Poder Legislativo de Veracruz, a través de María Elisa Manterola Saíenz como presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura, presentó escrito el siete de febrero de dos mil diecisiete,<sup>4</sup> en el que manifestó esencialmente que debe sobreseerse en la controversia constitucional respecto del poder que ella representa, porque atendiendo a la naturaleza de los actos que el Municipio actor reclama, no se advierte la intervención del Congreso Estatal en los mismos al no tratarse de la impugnación de normas, sino de omisiones en que incurre el Poder Ejecutivo. Por ende, se actualiza la causal prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. Por su parte, el Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, presentó el escrito de mérito el trece de febrero de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> ante la Oficina del Servicio Postal Mexicano en Xalapa Veracruz.<sup>6</sup>

12. El titular del Ejecutivo local señaló:

a) La controversia constitucional resulta improcedente porque los actos cuya invalidez se demandó consistentes en la omisión de entrega de las aportaciones federales FISM-DF de agosto, septiembre y octubre y del FEFMPH-2016, ambos de dos mil dieciséis, porque fueron impugnadas fuera del plazo de treinta días que dispone el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fraccio-

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 148 a 152.

<sup>5</sup> En términos de lo resuelto por esta Primera Sala en el recurso de reclamación 46/2017-CA en sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete.

<sup>6</sup> *Ibidem*, fojas 61 a 67.

nes I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tomando en consideración que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados y éstos a los Municipios dentro del plazo de cinco días; por ende, una vez que el Estado recibió los recursos, el Municipio debió ejercer las acciones procedentes para exigir su derecho, a partir del día siguiente al en que feneció el plazo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

El síndico municipal expresó en la demanda su pleno conocimiento sobre la calendarización para la entrega de recursos federales, por lo que estaba al tanto de los actos y debió hacer valer los medios de defensa relativos en forma oportuna; pues como se desprende de las publicaciones de la Gaceta Oficial del Estado en las que se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como montos estimados que recibirá cada Municipio del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016, contenidos en los números extraordinarios 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.

El Municipio actor conocía de antemano las fechas en las que debió recibir los recursos federales que ahora reclama, por lo que el cómputo para inconformarse inició y concluyó sin que el interesado hubiera hecho valer su reclamo.

b) El acto es inexistente, porque el mandato del titular del Poder demandado inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis y ha cumplido con las obligaciones que derivan de la Ley de Coordinación Fiscal.

c) El Municipio actor no ha agotado la vía prevista en la ley para la solución del conflicto, porque el pago de intereses a que alude el Municipio promovente, se regula en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz y no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resulta aplicable al caso lo previsto en el artículo 5 de la referida normatividad, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la legislatura del Estado, respecto de la aplicación de este ordenamiento. Por ende, no existe violación que afecte la esfera de competencias del Municipio ni al artículo 115 constitucional como lo dispone la jurisprudencia 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."

d) Se solicita el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse como lo dispone el criterio P/J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."

e) Los conceptos de invalidez propuestos por el Municipio de Tlacojalpan son inatendibles, ante la improcedencia de su análisis.

**13. Referencia a la opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

**14. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el trece de marzo de dos mil dieciocho,<sup>7</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

**15. Radicación.** Mediante escrito de veintisiete de abril de dos mil dieciocho,<sup>8</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de tres de mayo siguiente.<sup>9</sup>

16. Finalmente, en proveído de siete (sic) siguiente, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>10</sup>

## II. Competencia

17. 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

<sup>7</sup> *Ibíd*em, fojas 275 a 276.

<sup>8</sup> *Ibíd*em, foja 283.

<sup>9</sup> *Ibíd*em, foja 284.

<sup>10</sup> *Ibíd*em, foja 285.

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 Tlacojalpan y el Poder Ejecutivo, ambos Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. 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,<sup>11</sup> 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.

19. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados:

- La omisión de las autoridades demandadas en cumplir con su obligación constitucional de entregar el importe económico de las aportaciones del FISM-DF por \$1'210,034.17 (un millón doscientos diez mil treinta y cuatro pesos 17/100 M.N.) correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y los recursos correspondientes a las participaciones federales FEFMPH-2016, ambas de dos mil dieciséis.

- Resarcir económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las aportaciones y participaciones federales, el pago de los intereses.

20. Lo anterior, como se detalla a continuación:

<b>FISM-DF</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito según Diario Oficial de la Federación</b>	<b>Días Transcurridos</b>
Agosto	403, 344.72	07/sep/2016	84
Septiembre	403, 344.72	07/oct/2016	54

<sup>11</sup> "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."

Octubre	403,344.72	04/nov/2016	26
<b>Total FISM-DF</b>	1'210,034.17		
<b>FEFMPH-2016</b>	<b>MONTO</b>	<b>Fecha de depósito al Estado</b>	
Enero	31,108.00	16/feb/2016	
Febrero	31,603.00	09/mar/2016	
Abril	29,139.00	06/may/2016	
Mayo	26,060.00	23/jun/2016	
Junio	28,934.00	13/jul/2016	
Agosto	30,144.00	18/ago/2016	
Septiembre	16,646.50	06/sep/2016	
<b>Total FEFMPH-2016</b>	<b>193,634.50</b>		

#### IV. Oportunidad

21. 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<sup>12</sup> 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.

<sup>12</sup> 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: "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 con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

22. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>13</sup> 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,<sup>14</sup> la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

23. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

24. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>17</sup> se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnarón 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.<sup>18</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

25. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>19</sup> 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 omi-

<sup>13</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno, el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>14</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>15</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno, el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>16</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>18</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

sión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.<sup>20</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

26. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

27. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

28. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de en-

---

<sup>20</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>22</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>23</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>24</sup> Foja 18 de la sentencia.

trega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>25</sup> Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

29. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>26</sup> 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.

30. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>27</sup> 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,<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>26</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>27</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

<sup>28</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>29</sup> Foja 51 de la sentencia.

31. 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.

32. Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>30</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

33. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega total de los recursos provenientes del FISM-DF y FEFMPH-2016, los cuales al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo.

34. Cabe señalar que 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 por esta Primera Sala desde el once de enero de dos mil diecisiete, en la controversia constitucional 108/2014 y, recientemente, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho en los expedientes de controversia constitucional 162/2016 y 184/2016. En consecuencia, la causal de improcedencia invocada por el poder demandado es infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda, en los términos antes señalados.

---

<sup>30</sup> "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

35. El actor es el Municipio de Tlacojalpan, Veracruz Ignacio de la Llave y, en su representación, promueve la demanda Eladio Meléndez Osorio quien se ostentó con el carácter de síndico único municipal; carácter que se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de doce de julio de dos mil trece,<sup>31</sup> así como con la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado, el tres de enero de dos mil catorce.<sup>32</sup>

36. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>33</sup> 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.

37. De acuerdo con las disposiciones anteriores, el síndico único cuenta con la representación del Municipio y, por lo tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en el criterio P/J. 52/2000: "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."<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Foja 45 del expediente en que se actúa.

<sup>32</sup> *Ibíd*em, fojas 47 a 48.

<sup>33</sup> **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."

<sup>34</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que

38. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico de Tlacojalpan posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

39. 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

40. En el auto de admisión de uno de diciembre de dos mil dieciséis se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

41. En el caso del Congreso Estatal, María Elisa Manterola Saíenz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la entidad, de conformidad con lo previsto en los numerales (sic) 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien además acreditó su personalidad con (sic), por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada como se aprecia del "Acuerdo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado, que fungirá durante el año legislativo comprendido del día 5 de noviembre de 2016 al 4 de noviembre de 2017, correspondiente al primer año del ejercicio constitucional", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>35</sup>

42. No obstante lo anterior, 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.

---

la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.", *Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 720.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, fojas 153 a 156.

43. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,<sup>36</sup> y 10, fracción II, *a contrario sensu*,<sup>37</sup> de la ley reglamentaria de la materia se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquella relativa a la falta de carácter de poder demandado (sic) cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

44. Luego, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo 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.

45. Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Congreso de Veracruz señaló como causal de sobreseimiento, la inexistencia de los actos que se le atribuyeron en la controversia, la cual, al margen de la conclusión que antecede, no podría prosperar porque en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>38</sup> en lo que interesa, cuando de las constancias de autos apareciere que no existe el acto que se reclama, deberá sobreseerse en el juicio; sin embargo, la hipótesis en mención no se da en el caso ya que es inconcuso que la conducta que reclama el Municipio actor se encuentra vigente, al no haber percibido las aportaciones federales a que tiene derecho, por así constar en el expediente.

46. Luego, con base en estas consideraciones, procede decretar el sobreseimiento de la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del artículo 20, fracción II,<sup>39</sup> de la ley reglamentaria, ante la falta de legitimación pasiva.

<sup>36</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>37</sup> "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."

<sup>38</sup> "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; y ..."

<sup>39</sup> "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."

47. Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.",<sup>40</sup> la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

48. Por su parte, el Poder Ejecutivo fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis,<sup>41</sup> que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, de uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la que el referido funcionario tomó protesta a su cargo como gobernador del Estado,<sup>42</sup> por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

## VII. Causas de improcedencia

49. Respecto a las causales de improcedencias formuladas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz subsistentes, señala que la controversia es improcedente, porque no se agotó la vía prevista legalmente para la solución del conflicto. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema

---

<sup>40</sup> Texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, foja 172.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, fojas 175 a 183.

Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tienen que ver con la violación directa al texto de la Constitución General, no es necesario agotar ningún medio legal.

50. Dicha afirmación encuentra respaldo con el criterio P/J. 136/2001: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."<sup>43</sup>

51. Por otro lado, es infundada la causal de improcedencia a través de la cual el ejecutivo señala que los actos reclamados son inexistentes, al no haberse demostrado que, durante su mandato, se hubiera incurrido en la omisión de entregar los recursos federales; pues tal argumento corresponde al fondo del asunto y, en consecuencia, no puede ser analizado como motivo de improcedencia en términos de la jurisprudencia P/J. 92/99: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>44</sup>

52. Aunado a lo señalado, la aseveración anterior no libera al Ejecutivo –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

---

<sup>43</sup> 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.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

<sup>44</sup> Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

53. 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.

54. Asimismo, el gobernador de Veracruz solicitó a este Alto Tribunal el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse como lo dispone el criterio P/J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."<sup>45</sup>

55. No obstante, esta Primera Sala no advierte la existencia de 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

56. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta 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 que le corresponden al Municipio actor.

---

<sup>45</sup> Texto: "Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: 'En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.' De ahí se sigue que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: 'Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...Tres días para cualquier otro caso', no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 392.

57. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>46</sup> 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.

58. 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.

59. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres, y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>47</sup>

60. 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

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

61. 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.<sup>48</sup>

62. 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.

63. 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.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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

64. 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<sup>50</sup> 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.

65. 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.

66. 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.

67. 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 deuditoria, está obligado a pagar intereses.

68. 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:<sup>51</sup>

---

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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> **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

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.<sup>52</sup>

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

---

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. ..."

<sup>52</sup> 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.

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.

69. 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.

70. 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.<sup>53</sup>

#### **71. Omisión en el pago de participaciones y aportaciones federales.**

Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que el poder demandado incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que el demandado exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, en efecto, no entregó al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

72. De las documentales exhibidas de las participaciones federales a Municipios, expedidas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se desprende que de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado las participaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración.

73. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las participaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre al Municipio actor.

---

<sup>53</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

74. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Tlacojalpan, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas no se ha observado, como a continuación se demostrará.

75. En ese sentido, debe decirse que La Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el artículo 32,

<sup>54</sup> **Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

**"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.**

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

**Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

"..."

**Artículo 35.** Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"..."

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de

segundo párrafo, en relación con el artículo 35<sup>54</sup> establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

76. De las constancias exhibidas al expediente por el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante oficio TES/608/2017, el tesorero local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FONDO INFRAESTRUCTURA (ENERO-2016)	285,670.83	18-feb-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (FEBRERO-2016)	285,670.83	04-mar-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (MARZO-2016)	285,670.83	29-abr-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (ABRIL-2016)	285,670.83	31-may-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (MAYO-2016)	285,670.83	30-jun-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (JUNIO-2016)	285,670.83	01-jul-16
FONDO INFRAESTRUCTURA (JULIO-2016)	285,670.83	31-ago-16

77. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad el veintinueve de agosto, veintiséis de septiembre y veinti-

---

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."

siete de octubre de ese año, respectivamente, a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda.

78. 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

<b>FONDO</b>	<b>FECHA DE REGISTRO</b>	<b>MONTO</b>
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	285,670.83
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	285,670.83
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	285,669.83

79. Por tanto, tal como 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 \$857,011.49 (ochocientos cincuenta y siete mil once pesos 49/100 M.N.) en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

80. Luego, se ordena la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses de acuerdo con las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

81. De igual manera, respecto al FEMFPH-2016, el referido tesorero señaló que se habían registrado y ministrado las siguientes cantidades al Municipio actor:

<b>CONCEPTO</b>	<b>MONTO</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>
HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO NO: 9	11,736.503	20-dic-16
HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO NO: 10	28,306.00	20-dic-16
HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO NO: 11	30,562.00	20-dic-16
HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO NO: 12	25,706.00	20-dic-16

82. Sin embargo, el funcionario estatal precisó que existían registros pendientes de pago equivalentes a \$193,634.50 (ciento noventa y tres mil seiscientos treinta y cuatro pesos 50/100 M.N.), como se detalla enseguida:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE REGISTRO
HIDROCARBUROS ENERO 2016	31,108.00	16-feb-16
HIDROCARBUROS FEBRERO 2016	31,603.00	09-mar-16
HIDROCARBUROS ABRIL 2016	29,139.00	06-may-16
HIDROCARBUROS MAYO	26,060.00	23-jun-16
HIDROCARBUROS JUNIO	28,934.00	13-jul-16
HIDROCARBUROS AGOSTO	30,144.00	18-ago-16
HIDROCARBUROS SEPTIEMBRE	16,646.50	06-sep-16

83. Bajo los elementos recién apuntados, debe ordenarse la entrega de los recursos correspondientes al FEMFPH-2016, que no ha realizado el Poder Ejecutivo demandado y determinar si el pago por \$16,646.50 identificado como pago No. 10, efectivamente cubre el mes de septiembre.

84. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de 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:**

<b>FISM-DF</b>				
<b>MES</b>	<b>FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO</b>	<b>FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS</b>	<b>FECHA DE DEPÓSITO</b>	<b>DÍAS FUERA DEL PLAZO</b>
Enero	29	8 de febrero	18 de febrero	10
Febrero	29	7 de marzo	4 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22
Abril	29	6 de mayo	31 de mayo	25
Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	01 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	55 <sup>55</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	52 <sup>56</sup>
Octubre	31	4 de noviembre	---	505 <sup>57</sup>

85. Por su parte, las participaciones relacionadas con el FEFMPH-2016, encuentra su fundamento en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y en el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la Distribución y Aplicación de los Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos", publicados en el Diario

<sup>55</sup> A la fecha del cierre de instrucción, el trece de marzo de dos mil dieciocho, al no haber sido demostrado lo contrario por el poder demandado.

<sup>56</sup> Ídem.

<sup>57</sup> Ídem.

Oficial de la Federación, el once de agosto de dos mil catorce y cuatro de junio de dos mil quince, respectivamente.

86. Sobre lo anterior, los artículos 56 y 57 de la ley antes mencionada, disponen en lo que interesa que:

**"Artículo 56.** El contribuyente determinará el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos por mes o fracción de éste, y deberá pagarlo a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel que corresponda el pago.

"Para el cumplimiento de lo dispuesto en este Título se aplicarán en lo conducente, las disposiciones fiscales y las reglas de carácter general expedidas por el Servicio de Administración Tributaria."

**"Artículo 57.** El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios conforme a los siguientes criterios:

"...

"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."

87. Mientras que los numerales primero y tercero del acuerdo establecen:

**"Primera.** El presente acuerdo tiene por objeto establecer las Reglas de Operación para la distribución de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos a que se refiere el

artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como para la distribución, transferencia, aplicación, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos.

"...

**"Tercera.** El Fondo se integrará por la recaudación mensual del Impuesto y se distribuirá conforme al título cuarto de la ley, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas en los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en el que se realizó el entero del Impuesto. Los recursos que correspondan a lo recaudado en los meses de octubre y noviembre se entregarán a las entidades federativas a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de enero, y lo correspondiente a diciembre, a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de febrero del ejercicio fiscal subsecuente.

"La UISH realizará el cálculo para la distribución de los recursos del Fondo a las entidades federativas y sus Municipios, según corresponda, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la información prevista en las reglas novena y décima del presente acuerdo, por parte de la comisión y el SAT, e informará dentro de ese plazo a la UCP para que ésta emita, en tiempo y forma, las instrucciones correspondientes para que la TESOFE realice el depósito a las entidades federativas."

88. No obstante, de la información que obra en el expediente, se desprende que las participaciones relativas al FEFMPH-2016 identificada como "pago No. 10" corresponde a septiembre y no está pendiente de pago como lo informó el Tesorero; porque de la administración que se realiza del reporte de pago en el oficio TES/608/2017<sup>58</sup> y el oficio SSE/1747/2016<sup>59</sup> de treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, suscrito por el subsecretario de Egresos del Estado a través del cual informa a la presidenta municipal de Tlacojalpan el monto que le correspondía por los recursos del FEFMPH-2016, se advierte que los \$28,306.00 (veintiocho mil trescientos seis pesos 00/100 M.N.) que se señalan como "pago no. 10" son por el mes de septiembre; sin que sea posible identificar a qué meses corresponden los pagos "9", "11" y "12" por los importes de \$11,736.50 (once mil setecientos treinta y seis pesos 50/100 M.N.), \$30,562.00

<sup>58</sup> Fojas 201 y 202.

<sup>59</sup> Ibídem, foja 114.

(treinta mil quinientos sesenta y dos pesos 00/100 M.N.) y \$25,706.00 (veinticinco mil setecientos seis pesos 00/100 M.N.).

89. Asimismo, a partir del cotejo de dicha información, también se advierte que en el informe del tesorero se señalaron como pendientes los recursos de enero, febrero, abril, mayo, junio y agosto.

90. Sin embargo, a partir de la comparación que se realiza de estos datos con los señalados por el subsecretario de Egresos en los oficios SSE/0273/2016<sup>60</sup> de veintinueve de febrero, SSE/0419/2016 de treinta y uno de marzo, SSE/00833/2016<sup>61</sup> de treinta y uno de mayo, SSE/1016/2016<sup>62</sup> de treinta de junio, SSE/1186/2016<sup>63</sup> de veintinueve de julio, SSE/1369/2016<sup>64</sup> de treinta y uno de agosto, todos de dos mil dieciséis, se advierte que los recursos pendientes realmente corresponden a febrero, marzo, abril, mayo, junio y julio, sin que sea posible identificar el pago pendiente por \$16,646.50 (dieciséis mil seiscientos cuarenta y seis pesos 50/100 M.N.).

91. Por tanto, con base en la relación de constancias, es posible concluir que los recursos de enero y agosto, por \$31,090.00 (treinta y un mil noventa pesos 00/100 M.N.) y \$28,383.00 (veintiocho mil trescientos ochenta y tres pesos 00/100 M.N.) también siguen pendientes de pago.

92. Asimismo, deberá verificarse si el pago de \$96,310.50 (noventa y seis mil trescientos diez pesos 50/100 M.N.) efectuado al Municipio actor el veinte de diciembre de 2016, corresponde a alguno de los meses que se reclamaron en la demanda.<sup>65</sup>

93. Bajo estas circunstancias, esta Primera Sala condena al Poder Ejecutivo de Veracruz al pago de las ministraciones pendientes del FEFMPH-2016 correspondientes a enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto de dos mil dieciséis; así como al pago de intereses que, en su caso, procedan.

94. De conformidad con lo expuesto, se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio

<sup>60</sup> *Ibíd*em, foja 107.

<sup>61</sup> *Ibíd*em, foja 108.

<sup>62</sup> *Ibíd*em, foja 109.

<sup>63</sup> *Ibíd*em, foja 110.

<sup>64</sup> *Ibíd*em, foja 111.

<sup>65</sup> *Ibíd*em, foja 221.

de la Llave— generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos federales no han sido entregados al Municipio actor; por lo que es inconcusa la violación a su autonomía hacendaria.

95. 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.

96. 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.

97. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>66</sup> 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."<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>67</sup> 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

## IX. Efectos

98. 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 FISM-DF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y del FEFM-PH-2016 de enero a septiembre de dos mil dieciséis que no hayan sido cubiertos; así como el pago de intereses correspondientes en ambos casos.

99. 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 en cuanto a que sean suministradas las aportaciones y participaciones federales reclamadas, 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.

100. 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.

101. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

---

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.

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional en términos del apartado sexto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, relativas a la entrega de los recursos federales señalados en el apartado octavo de esta ejecutoria y los intereses que se sigan generando hasta su total entrega, de conformidad con los efectos precisados en el apartado noveno.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y la presidenta Norma Lucía Piña Hernández quien se reservó su derecho a formular voto concurrente.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 204/2016.

En sesión de trece de junio de dos mil dieciocho, se resolvió por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 204/2016, promovida por el Municipio de Tlacojalpan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo local, con motivo de la omisión en la entrega, así como el pago tardío de diversas aportaciones y participaciones federales a las que se tenían derecho.

Si bien coincido con el sentido de dicha votación, me permito aclarar y profundizar las razones de mi voto, apartándome de ciertas consideraciones que no comparto.

**I. Razones de la sentencia.** Dentro de los argumentos expresados en la demanda, el Municipio actor indicó que se le adeudaban los meses de enero a septiembre del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, respecto del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

Posteriormente, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, informó que efectivamente no se habían entregado los recursos correspon-

dientes a los meses de enero, febrero, abril, mayo, junio, agosto y septiembre del ejercicio fiscal del dos mil dieciséis, y también señaló que el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, realizó cuatro pagos por concepto de este fondo, sin precisar a cuál ministración correspondía cada uno.

Datos obtenidos de los anexos de la demanda		Datos obtenidos del oficio TES/608/2017 del tesorero de la SEFIPLAN	
ENERO 2016	\$31,090.00	ENERO 2016	\$31,108.00
FEBRERO 2016	\$31,108.00	FEBRERO 2016	\$31,603.00
MARZO 2016	\$31,603.00	ABRIL 2016	\$29,139.00
ABRIL 2016	\$29,139.00	MAYO 2016	\$26,060.00
MAYO 2016	\$26,060.00	JUNIO 2016	\$28,934.00
JUNIO 2016	\$28,934.00	AGOSTO 2016	\$30,144.00
JULIO 2016	\$30,144.00	SEPTIEMBRE 2016	\$16,646.50
AGOSTO 2016	\$28,383.00		
SEPTIEMBRE 2016	\$28,306.00		

SUPUESTOS PAGOS REALIZADOS		
CONCEPTO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
Hidrocarburos terrestres pago No. 9	20-dic-16	\$11,736.50
Hidrocarburos terrestres pago No. 10	20-dic-16	\$28,306.00
Hidrocarburos terrestres pago No. 11	20-dic-16	\$30,562.00
Hidrocarburos terrestres pago No. 12	20-dic-16	\$25,706.00

Expuesto lo anterior, en el párrafo 88 de la sentencia, la mayoría señala que el "pago No. 10" corresponde al mes de septiembre y no está pendiente de pago, como lo informó el tesorero; lo anterior porque el monto exigido por el Municipio actor coincide con el que el Subsecretario de Egresos del Estado de Veracruz señaló en favor del Municipio, mediante oficio SSE/1747/2016, de treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis.

**II. Consideraciones del voto concurrente.** Respetuosamente, emito este voto por lo que respecta a las consideraciones antes descritas. De esta forma, creo que no existen elementos suficientes para determinar que la confesión del tesorero local no tiene trascendencia y que no existe el adeudo correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciséis.

En primer lugar, se pone de manifiesto que el oficio del subsecretario de Egresos del Estado de Veracruz, no permite llegar a esa conclusión ni da indicios de cómo fueron los pagos, pues se emitió antes de la presentación de la demanda; incluso, el Municipio actor usa ese oficio para demandar los \$28,306.00 (veintiocho mil trescientos seis pesos 00/100 M.N.) correspondientes al mes de septiembre.

Aunado a lo anterior, no consta en autos cualquier otro elemento que permita desvirtuar la confesión de la autoridad demandada, pues del contenido de la documental en la que consta la transferencia del pago, no es posible advertir que el monto corresponde al fondo y por el período en cuestión; luego, al prevalecer la confesión, entonces es claro que existe un adeudo pendiente por el mes de septiembre.

Como consecuencia de esta determinación, ante la diferencia entre la cantidad demandada y la confesada, la condena debió hacerse en los términos exigidos por el Municipio, puesto que no hay elementos probatorios suficientes para acreditar que el Poder Ejecutivo local realizó algún pago, ya sea total o parcial, por dicho concepto.

Por lo expuesto, respetuosamente difiero de las consideraciones de la mayoría en los términos que expuse en el presente voto, pero estoy con el sentido del fallo, toda vez que esta condena no afecta que la controversia siga siendo parcialmente procedente y fundada en atención a los reclamos restantes.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la controversia constitucional 204/2016.

Tema: Retención de Aportaciones Federales al Municipio de Tlacojalpan del Estado de Veracruz.

En la sesión del trece de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 204/2016, en la que el Municipio de Tlacojalpan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó de entre otro, al Poder Ejecutivo de la Entidad la omisión en la entrega de aportaciones federales, correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y participaciones del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburo correspondiente a dos mil dieciséis (FEFMPH-2016) y el pago de los intereses correspondientes.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, como omisivos consistentes en la omisión de entrega de los recursos provenientes del FISMDF, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, lo que se entendió como un acto negativo en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional, en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de octubre de dos mil dieciséis del FISMDF, porque esta impugnación, en mi opinión, se hizo de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos de dicho concepto.

En cambio, no comparto el pago de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre y veinticuatro de noviembre, respectivamente, para considerar la demanda como oportuna, ya que las fechas de radicación al Municipio fueron el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre siguiente y el siete de octubre venciendo el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 TUXTILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TUXTILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TUXTILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TUXTILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEP-**

**CIÓN 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 TUXTILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TUXTILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TUXTILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TUXTILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 194/2016. MUNICIPIO DE TUXTILLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 13 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTES, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTES, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **trece de junio de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 194/2016, promovida por el síndico municipal de Tuxtilla, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y otras autoridades de esa entidad federativa.

### I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contraria a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las aportaciones federales del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como los recursos del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH), de diciembre de dos mil quince y de enero a octubre de dos mil dieciséis.

3. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrieron las autoridades demandadas transgreden el orden constitucional, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón que se dejó de percibir en forma puntual, efectiva y completa el importe económico de las aportaciones derivadas de los fondo citados, lo que le impidió disponer de los recursos.

4. **Trámite de la demanda.** Por auto de primero de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 194/2016, así como enviarlo al Ministro

---

<sup>1</sup> Cuaderno de controversia constitucional 194/2016, fojas 1 a 48.

Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de esa fecha,<sup>3</sup> admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación, la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no se le reconoció tal carácter al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad, en virtud de que se trataba de una dependencia subordinada a dicho poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictara las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emitiera en el asunto.

7. Consecuentemente, 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. De igual manera, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

8. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico municipal sostuvo los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

a) Las autoridades, al retener indebidamente los fondos federales (FIS-MDF y FEFMPH, por ciertos meses), transgreden el principio de integridad de los recursos municipales, que consisten en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones.

b) La omisión de entrega de los recursos es ilegal dado que no existe norma o disposición general que permita o justifique que no se le entreguen en forma completa las participaciones, lo que redundaría en perjuicio económico e impacta la autonomía, concretamente, la libertad de administración hacendaria de la que goza por disposición constitucional. Cita, al respecto, el artículo 115, fracción IV, constitucional.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 57 a 58.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, fojas 59 a 62.

c) Por otro lado, señala que de los artículos 2o.-A, antepenúltimo párrafo, 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como 3, 7, 8 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz, se advierte que las participaciones federales que reciban los Municipios forman parte de su hacienda, las que serán cubiertas en los términos que para su distribución determinen las Legislaturas Locales, mediante disposiciones de carácter general.

d) Además, que los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las Legislaturas Locales. La Federación entregará las participaciones a los Municipios, por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba y el retraso dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión, para los casos de pago a plazos de contribuciones.

e) Añade que las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios, son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por aquellos, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bien sea a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Asimismo, sostuvo que proceden las compensaciones que se requieran efectuar, cuando sean a consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones, o cuando exista entre las partes interesadas, o la Ley de Coordinación Fiscal así lo autorice.

f) Enfatiza que esta Suprema Corte ha establecido un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendientes al fortalecimiento de su autonomía, los cuales son: el principio de libre administración de la hacienda municipal; el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda pública municipal; principio de integridad de los recursos municipales; derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; facultad de los Ayuntamientos para que propongan, a las Legislaturas Estatales, las cuotas y tarifas; facultad de los Municipios para proponer sus Leyes de Ingresos.

g) Señala que las participaciones federales están sujetas a un régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación debe llevarse a cabo,

en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Ayuntamientos.

h) Lo anterior se corrobora con el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual, además, señala que pueden haber casos de excepción en lo que resulte válida la afectación y retención de las participaciones federales que le corresponden a los Municipios y en ese sentido, enfatiza que esta Suprema Corte también ha establecido la posibilidad cuando se destinen a: i) pago de obligaciones contraídas por los Municipios, previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro correspondiente; y, ii) por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlos a un determinado fin.

i) No obstante, enfatiza que el caso en específico no se encuentra en ninguna de las hipótesis detalladas y, por ende, se debe considerar ilegal e injusto que las autoridades demandadas retengan sin justificación los fondos y participaciones federales que se reclamaron. Máxime que éstas fueron entregadas al Gobierno del Estado de Veracruz por parte del Gobierno Federal.

j) Sobre este punto, añade que esta Suprema Corte 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, tal como se desprende del criterio «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."

k) Agrega que la omisión de entrega de los recursos implica una violación al principio de integridad de los recursos y violación del artículo 115 constitucional, que garantiza, entre otras cosas, que los Municipios reciban de forma puntual, efectiva y completa tales recursos.

l) Insiste que la intervención del Estado de Veracruz, 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, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, reitera que la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad en los recursos municipales.

m) Añade que los actos y omisiones cuya invalidez se reclama son violatorios de los artículos 14, y en relación con el artículo 115, fracción IV, de

la Constitución Federal. Ello, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales; con ello, queda afectada la autonomía que garantiza la Constitución, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

n) Establece que el principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de los que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin que tengan que sufrir una injerencia de intereses ajenos en ese respecto. El principio de libre administración de la hacienda municipal se proyecta sobre parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.

o) Respecto al principio de integridad de los recursos económicos municipales, señala que éste asegura que los Municipios perciban efectiva y puntualmente los recursos a los que constitucionalmente tienen derecho y obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retardan la entrega de recursos federales a los Municipios.

p) Por ello, considera que los actos y omisiones reclamadas son inconstitucionales por vulnerar los principios de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios, integridad de los recursos económicos municipales. Los recursos cuya entrega fue omitida en el caso son participaciones y aportaciones federales, conforme al primer párrafo del artículo 115 constitucional.

q) Concluye su escrito señalando que el Municipio cumple con los requisitos exigidos por la ley para conceder la suspensión de los actos que se reclaman ilegales y, por ende, la solicitó para el efecto de que i) las autoridades demandadas entreguen de forma inmediata los fondos federales retenidos, pues de no concederse en ese sentido, se pondría en riesgo la operación de todas las funciones municipales por falta de recursos, lo que pone en riesgo el derecho humano al desarrollo social de los ciudadanos que habitan en el Municipio.

**9. Contestación de la demanda.** El Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, mediante un escrito remitido por servicio postal a esta Suprema Corte,<sup>4</sup> señaló lo que sigue:

---

<sup>4</sup> *Ibídem*, fojas 87 a 93.

a) La controversia constitucional resultaba improcedente, porque los actos cuya invalidez se demandó, consistentes en la omisión de entrega de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (FISMDF) y Fondo para Entidades Federativas y Municipios productores de Hidrocarburos (FEFMPH-2016), fueron impugnados fuera del plazo de treinta días que dispone 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.

b) Añade que la omisión reclamada de entregar las participaciones federales se trata, en realidad, de una omisión derivada de un acto positivo ostensible a partir de la lectura de la demanda, la cual debe ser interpretada en su totalidad como acto jurídico. Cita la tesis P/J. 113/2010, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTÍO OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."

c) En ese sentido, señala que la aludida omisión de entrega por conducto del, Gobierno del Estado de las participaciones federales que le corresponden al Municipio resulta ser una consecuencia directa de la recepción de dichas participación de la Federación por parte de la entidad veracruzana. Señala que se debe tomar en consideración que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados y éstos a los Municipios dentro del plazo de cinco días; por ende, una vez que el Estado recibió los recursos, el Municipio debió ejercer las acciones procedentes para exigir su derecho, a partir del día siguiente en que feneció el plazo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

d) Señala que el síndico municipal expresó en la demanda su pleno conocimiento de la entrega de los recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que estaba al tanto de los actos y debió hacer valer los medios de defensa relativos en forma oportuna; pues, como se desprende de las publicaciones de la Gaceta Oficial del, estado en las que se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como montos estimados que recibirá cada Municipio del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016, contenidos en los números extraordinarios 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.

e) En ese sentido, sostiene que 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, no se actualiza en la presente controversia constitucional, puesto que la omisión deriva de un acto positivo.

f) El Municipio actor conocía de antemano las fechas en las que debió recibir los recursos federales que ahora reclama, por lo que el cómputo para inconformarse inició y concluyó sin que el interesado hubiera hecho valer su reclamo. Por ello, se trata de la prescripción del derecho.

g) El acto es inexistente, porque en modo alguno la parte actora ha acreditado la existencia de la supuesta orden, instrucción, autorización o aprobación para llevar a cabo retenciones o descuentos de las participaciones reclamadas; acto que negó.

h) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ya que la parte actora no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto respecto al pago de intereses, cuestión que se encuentra regulada en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz. Además, el artículo 5o. de este último ordenamiento dispone que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley. De este modo, a su parecer, no hay una afectación a las competencias del Municipio y, en caso de existir, no implica una violación directa e inmediata a la Constitución Federal.

i) Finalmente, se solicita el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse, como lo dispone el criterio P/J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."

10. Cabe destacar que, por acuerdo de ocho de marzo de dos mil diecisiete, se determinó que el escrito de contestación fue presentado fuera del plazo legal previsto para ello. Sin embargo, en contra del proveído antes mencionado, el Poder Ejecutivo de Veracruz –por conducto de su delegado– interpuso recurso de reclamación 45/2017-CA, el cual fue resuelto en sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete, en el sentido de declararlo procedente y fundado. Por ello, se modificó la parte conducente al auto de ocho

de marzo de dos mil diecisiete, en el sentido de considerar oportuna la contestación en razón de que se presentó dentro del plazo de los treinta días concedido para ello.

11. Por otro lado, el Poder Legislativo de Veracruz dio contestación a la demanda por medio de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz. En su escrito argumentó lo siguiente:

a) De la lectura integral de la demanda que da origen al juicio de controversia constitucional se advierte que la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Veracruz, órgano administrativo, es inexistente dentro de la estructura orgánica de esta Soberanía, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 57, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Por ello, el Congreso del Estado no puede ser llamado a juicio.

b) Así, sostiene que el Congreso del Estado de Veracruz no participó ni tuvo intervención alguna en los actos reclamados, por lo cual no existe acto reclamado que le dé el carácter de demandado, por lo que estima que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley que rige la materia, pues los actos reclamados no fueron emitidos por el Congreso ni tuvo intervención alguna de los órganos administrativos que conforman la estructura orgánica del Poder Legislativo.

c) Por cuanto hace a los hechos, señala que no se pueden negar o afirmar, pues, insiste, no existe intervención alguna del Congreso del Estado en los actos materia del juicio.

d) Respecto a los conceptos de invalidez, sostiene que el Congreso reconoce la autonomía de los Ayuntamientos que integran el Estado de Veracruz y respeta su personalidad jurídica, la forma en que manejan su patrimonio. Añade que el Congreso ha actuado 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. Finalmente, enfatiza que los actos reclamados no son de su competencia y, por ello, no ha ejecutado actos tendientes a retener, malversar o distribuir recursos.

12. **Referencia a la opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

13. **Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el trece de marzo de dos mil dieciocho,<sup>5</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y se puso el expediente en estado de resolución.

14. **Radicación.** Mediante escrito de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho,<sup>6</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de tres de mayo de dos mil dieciocho.<sup>7</sup> Consiguientemente, en proveído de siete siguiente, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>8</sup>

## II. Competencia

15. 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 Tuxtilla y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## III. Precisión de la litis

16. 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,<sup>9</sup> 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. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló lo que sigue:

<sup>5</sup> *Ibidem*, fojas 257 a 258.

<sup>6</sup> *Ibidem*, foja 263.

<sup>7</sup> *Ibidem*, foja 264.

<sup>8</sup> *Ibidem*, foja 265.

<sup>9</sup> "**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."

"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 Tuxtilla, Veracruz, por el concepto de:

**"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FIS MDF \$440,329.00.**

<b>FIS MDF</b>			
<b>Mes</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito según gaceta</b>	<b>Días transcurridos a la fecha</b>
<b>Agosto 2016</b>	\$146,775.00	7-SEP-2016	83
<b>Septiembre 2016</b>	\$146,775.00	7-OCT-2016	53
<b>Octubre 2016</b>	\$146,779.00	04-NOV-2016	25
<b>Total FIS MDF</b>	<b>\$440,329.00</b>		

"Así como los recursos correspondientes al concepto de:

**"1. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.**

<b>Hidrocarburos</b>			
<b>Mes</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito según Gaceta</b>	<b>Días transcurridos</b>
<b>Diciembre 2015</b>	\$17,185.00	VARIABLE	11 MESES
<b>Enero 2016</b>	\$17,369.00	VARIABLE	10 MESES
<b>Febrero 2016</b>	\$17,379.00	VARIABLE	9 MESES
<b>Marzo 2016</b>	\$17,656.00	VARIABLE	8 MESES
<b>Mayo 2016</b>	\$16,279.00	VARIABLE	6 MESES
<b>Junio 2016</b>	\$14,559.00	VARIABLE	5 MESES
<b>Julio 2016</b>	\$16,165.00	VARIABLE	4 MESES

<b>Agosto 2016</b>	\$16,541.00	VARIABLE	3 MESES
<b>Septiembre 2016</b>	\$15,857.00	VARIABLE	2 MESES
<b>Octubre 2016</b>	\$15,514.00	VARIABLE	1 MES
<b>Total hidrocarburos</b>	<b>\$164,504.00</b>		

"Haciendo un total de los rubros mencionados de **\$604,829.00**

"Mismos que hace meses ya fueron entregados la Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no han sido ministrados a ese honorable Ayuntamiento de Tuxtilla.

"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 de Tuxtilla represento (sic) por los conceptos y montos que he dejado señalado en el inciso inmediato anterior.

"3. Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales por concepto de:

**"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$440,329.00.**

"Así como los recursos pendientes correspondientes a:

**"1. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, que corresponden a los meses de diciembre 2015, enero 2016, hasta octubre de 2016, con un monto total de \$164,504.004.**

"Haciendo un total de los rubros mencionados de **\$604,829.00**, 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 de los meses faltantes provenientes del fondo por el concepto de: **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF y Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.**

"Así como también se les condene al pago de interés, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

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

18. Primero, porque el Municipio actor, recurrentemente, pone de manifiesto no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega de los mismos; y, segundo, debido a que el motivo principal para la presentación de la demanda es precisamente la ausencia de pago de esos recursos.

19. Así las cosas, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se considera que los actos impugnados en la presente controversia son:

a) La omisión en cumplir con la obligación constitucional de entregar el importe económico de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF), por la cantidad de \$440,329.00 (cuatrocientos cuarenta mil trescientos veintinueve pesos 00/100 M.N.), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; así como los intereses por el retraso en su entrega.

b) La omisión en cumplir con su obligación constitucional de entregar el importe económico de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH-2016), correspondiente a diciembre de dos mil quince y enero a octubre de dos mil dieciséis; así como los intereses por el retraso en su entrega.

20. Para el Municipio, estas omisiones se traducen en los siguientes montos:

<b>FIS MDF</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito según Diario Oficial de la Federación</b>	<b>Días transcurridos</b>
Agosto	\$146,775.00	07/sep/2016	83
Septiembre	\$146,775.00	07/oct/2016	53
Octubre	\$146,779.00	04/nov/2016	25
<b>Total</b>	<b>\$440,329.00</b>		

<b>FEFMPH</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito al Estado</b>
Diciembre 2015	\$17,185.00	Variable
Enero 2016	\$17,369.00	Variable
Febrero 2016	\$17,379.00	Variable
Marzo 2016	\$17,656.00	Variable
Abril 2016	-	Variable
Mayo 2016	\$16,279.00	Variable
Junio 2016	\$14,559.00	Variable
Julio 2016	\$16,165.00	Variable
Agosto 2016	\$16,541.00	Variable
Septiembre 2016	\$15,857.00	Variable
Octubre 2016	\$15,514.00	Variable

21. Cabe destacar que, al inicio de su escrito de demanda, el Municipio actor expuso una tabla los meses y montos adeudados del FEFMPH, en la que no incluyó el mes de abril de dos mil dieciséis. Empero, haciendo un examen integral de la demanda, en varios apartados de la misma se afirmó expresa y

recurrentemente que se reclamaba la omisión de entrega de los recursos provenientes de ese fondo, por los meses que corresponde a diciembre de dos mil quince y "*enero 2016 hasta octubre de 2016*". Por ende, se estima que debe incluirse como cuestionado el acto omisivo respecto al mes de abril en la fijación de la litis, a pesar de que no se haya especificado un monto ni se haya sumado a la deuda total.

22. Por último, debe mencionarse que en relación con lo anterior, en ciertas partes de la contestación de la demanda, el Poder Ejecutivo implica que la retención o la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos son inexistentes o no resultan actos propios, sino de la antigua 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 las participaciones.

23. Sobre esta cuestión, esta Sala estima que el análisis de la existencia de las omisiones reclamadas debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si se actualizan o no los aludidos actos omisivos y, consecuentemente, si los recursos fueron o no entregados, debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la ausencia 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.

24. 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.

25. 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.

#### IV. Oportunidad

26. 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,<sup>10</sup> 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, para enseguida aplicar dichos criterios al caso concreto.

### Precedentes de esta Suprema Corte

27. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>11</sup> 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,<sup>12</sup> 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.

28. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.

---

<sup>10</sup> 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 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.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>12</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>13</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>14</sup> Foja 49 de la sentencia.

29. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.

30. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.

31. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

32. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>21</sup> el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local: 1) la retención

<sup>15</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

<sup>16</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>18</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>20</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 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.<sup>22</sup>

33. 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.<sup>23</sup> 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.

34. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>24</sup> 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.

35. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>25</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la deman-

---

<sup>22</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>23</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>24</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

da 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,<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

36. 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.

37. 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.<sup>28</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

<sup>26</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>27</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>28</sup> **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."

### Aplicación al caso concreto

38. Tomando en cuenta lo recién relatado, en el caso que nos ocupa y tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega total de los recursos provenientes de los meses correspondientes a agosto, septiembre y octubre de FISMDF, y de los recursos relacionados con el FEFMPH por ciertos meses, así como los intereses que deriven de la omisión de entrega.

39. Bajo esa lógica, se advierte que estamos en presencia de alegatos de omisiones totales de entrega y, al no existir datos de prueba que contradigan esa apreciación (es decir, no existen constancias que acrediten el pago o pagos parciales de tales recursos económicos), la oportunidad para impugnar dichas omisiones se actualiza de momento a momento, siendo entonces oportuna la acción respecto a todos los actos impugnados.

40. Sobre este punto, y a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en la contestación de demanda (referente a que el Municipio actor tuvo conocimiento de las aludidas retenciones o faltas de pago de manera previa, por lo que debía categorizarse como actos positivos), el Municipio actor adujo una ausencia total en la entrega de los mencionados recursos y de las documentales que constan en el expediente no se advierte la actualización de algún pago parcial o acto de otro tipo que pudiera llevar a categorizar tales faltas de pago como actos positivos.

41. Esta aplicación de los precedentes sobre la oportunidad de la demanda, respecto a omisiones totales de entrega de ciertos recursos públicos, ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016, y por esta Primera Sala desde el once de enero de dos mil diecisiete en la controversia constitucional 108/2014 y, recientemente, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho en los expedientes de controversia constitucional 162/2016 y 184/2016. En consecuencia, la causal de improcedencia invocada por el Poder demandado es infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda, en los términos antes señalados.

### **V. Legitimación activa**

42. El actor es el Municipio de Tuxtilla, Veracruz Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda Nicomedus Reyes Fernández, quien se

ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de diez de julio de dos mil trece,<sup>29</sup> así como con la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el tres de enero de dos mil catorce.<sup>30</sup>

43. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz 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.

44. 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 el criterio P/J. 52/2000: "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."<sup>31</sup>

45. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico de Tuxtilla posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

<sup>29</sup> Foja 49 del expediente en que se actúa.

<sup>30</sup> *Ibidem*, fojas 51 a 56.

<sup>31</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.". Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 720.

46. 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

47. En el auto de admisión de primero de diciembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandado a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

48. Por lo que hace al primero, acudió al procedimiento María Elisa Manterola Saíenz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la entidad, de conformidad con lo previsto en los numerales 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada, como se aprecia del "Acuerdo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado, que fungirá durante el año legislativo comprendido del día 5 de noviembre de 2016 al 4 de noviembre de 2017, correspondiente al primer año del ejercicio constitucional", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>32</sup>

49. No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que en el caso procede decretar el sobreseimiento respecto de este Poder, toda vez que no puede tener la naturaleza de demandado, al no haber participado de forma alguna en las omisiones que el Municipio impugna y, por ende, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la controversia constitucional.

50. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,<sup>33</sup> y 10, fracción II, a contrario sensu,<sup>34</sup> de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la

<sup>32</sup> *Ibíd.*, fojas 191 a 194.

<sup>33</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>34</sup> **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."

causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquélla relativa a la falta de carácter del Poder demandado cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

51. En ese sentido, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo en las omisiones reclamadas ni que, por cuestiones inherentes a su competencia, ha incurrido en la conducta que se le imputa, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la presente instancia. Por tanto, procede decretar el **sobreseimiento** de la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>35</sup> ante la falta de legitimación pasiva.

52. Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA."<sup>36</sup> la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

53. Por su parte, el Poder Ejecutivo fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter gobernador y representante del Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría

---

<sup>35</sup> " **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."

<sup>36</sup> Texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

de fecha doce de junio de dos mil dieciséis,<sup>37</sup> que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, de uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la que el referido funcionario tomó protesta a su cargo como gobernador del Estado,<sup>38</sup> por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

## VII. Causas de improcedencia

54. En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz planteó otras razones de improcedencia, al margen de las ya analizadas.

55. En primer lugar, aunado al alegato de extemporaneidad de la demanda, la autoridad demandada adujo que la controversia debe declararse improcedente en razón de la "prescripción" del derecho del Municipio actor para ejercitar las acciones correspondientes en contra de la alegada omisión de entrega de los diversos recursos. A su juicio, la omisión alegada deriva, en realidad, de un acto positivo consistente en el incumplimiento por parte del Estado de Veracruz, de entregar los recursos dentro del plazo de cinco días que tenía para ello.

56. Como se razonó en relación con los alegatos de extemporaneidad, esta Suprema Corte no comparte la petición del Poder Ejecutivo. Dicho alegato de "prescripción", en realidad, está relacionado a su vez con la oportunidad de la impugnación de los actos omisivos.

57. Por ende, como se argumentó en párrafos previos, advirtiendo la causa de pedir del Municipio actor y valorando las pruebas que constan en el expediente, se estima que los actos reclamados por el Municipio actor consisten en la omisión de entrega total, por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, de diversos recursos económicos.

58. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional dispone que, en principio, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. En los casos en que la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presenta-

<sup>37</sup> *Ibidem*, foja 95.

<sup>38</sup> *Ibidem*, fojas 98 a 106.

ción se computará a partir de la publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación. Tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, el plazo será de sesenta días computados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine. Sin embargo, respecto de actos de carácter omisivo, la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

59. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que estos actos, por su naturaleza, son aquellas que implican un no hacer por parte de la autoridad, creado así una situación permanente mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad. Esta peculiaridad que conlleva las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo, entonces, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

60. Por tanto, se reitera, sin prejuzgar sobre la efectiva entrega o no de los recursos económicos, se estima que en el caso estamos ante este tipo de actos omisivos. Así, contrario a lo aducido por el Poder Ejecutivo de la entidad, resulta aplicable al caso la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."<sup>39</sup>

61. En segundo lugar, el Poder Ejecutivo manifestó que la controversia era impropcedente a la luz del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que no se había agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz.

62. Este planteamiento debe desestimarse. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tienen que ver con la violación directa al texto de la Constitución General, no es necesario agotar ningún medio legal. Dicha afirmación encuentra respaldo con el criterio P./J. 136/2001: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE

<sup>39</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicado en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», agosto de 2003, Tomo XVIII, página 1296.

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.<sup>40</sup>

63. En consecuencia, a diferencia de la postura de la autoridad demandada, se considera que los alegatos de ausencia de transferencia de recursos públicos no atañen a una mera cuestión de legalidad que pueda ser resuelta por las instancias locales. A nuestro juicio, lo que se pone a discusión en el presente asunto es si con motivo de los actos omisivos reclamados concurre o no una violación, entre otros, a los principios previstos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

64. Por último, el gobernador de Veracruz solicitó a este Alto Tribunal el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse como lo dispone el criterio P/J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> 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.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

<sup>41</sup> Texto: "Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha ley previene que: 'En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.' De ahí se sigue (sic) que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: 'Cuando la ley no señale término

65. No obstante, esta Primera Sala no advierte la existencia de otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se aprecia oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la actualización de algún otro, por lo que se procede a estudiar el fondo del asunto.

### VIII. Estudio de fondo

66. 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 que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

67. 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 jurisprudenciales aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o; no, la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

#### Precedentes de la Suprema Corte

68. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>42</sup> 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.

---

para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ‘...Tres días para cualquier otro caso’, no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso.”. Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 392.

<sup>42</sup> 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.

69. 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."<sup>43</sup>

70. 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

<sup>43</sup> Primera Sala. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

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.<sup>44</sup>

71. 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 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.<sup>45</sup>

72. 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,<sup>46</sup> el cual consiste, básicamente

---

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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

te, 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.

73. 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.

74. 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.

75. 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.<sup>47</sup>

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

---

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.

<sup>47</sup> "**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. ..."

Municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.<sup>48</sup>

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.

76. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro, que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de ma-

---

<sup>48</sup> En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

*nera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.*

77. 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.<sup>49</sup>

#### Aplicación al caso concreto

78. 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 que se le atribuyó. En los párrafos que siguen se hará el estudio correspondiente, dependiendo de los recursos que se aducen no fueron entregados al Municipio actor por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

#### *Análisis respecto al FISMDF*

79. Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal (FISMDF), consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma. En ese sentido, tal como fue alegado por el Municipio actor, de las documentales que constan en el expediente se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó las aportaciones asignadas al Municipio actor en tiempo, de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que muestre, hasta este momento, que la entidad gubernamental competente del Ejecutivo Local hubiere entregado al Municipio las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

80. Por ende, esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Tuxtilla, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues, como ya se explicó, entre los principios previstos por el artícu-

<sup>49</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

lo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso no se han observado.

81. 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,<sup>50</sup> establece que los Estados deberán

<sup>50</sup> **"Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

**"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.**

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

**"Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: ..."

**"Artículo 35.** Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

**"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley.** Dicho calendario deberá comunicarse a los Gobiernos Municipales por parte de los Gobiernos Estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

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.

82. Bajo esa tónica, de las constancias exhibidas al expediente por el Poder Ejecutivo demandado se desprenden los siguientes pagos y deudas, en relación con el FIS MDF. Por un lado, de las documentales consistentes en reportes bancarios de ciertas transferencias electrónicas, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, demostró que se habían entregado los siguientes montos al Municipio (ninguno de estos fue objetado en la demanda de controversia):

<b>Concepto del FIS MDF</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Enero 2016	2-feb-16	\$146,775.00
Febrero 2016	03-mar-16	\$146,775.00
Marzo 2016	29-abr-16	\$146,775.00
Abril 2016	8-jun-16	\$146,775.00
Mayo 2016	30-jun-16	\$146,775.00
Junio 2016	01-jul-16	\$146,775.00
Julio 2016	31-ago-16	\$146,775.00

83. Sin embargo, en el oficio TES/705/2017,<sup>51</sup> el propio tesorero adujo que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis del FIS MDF (que fueron los precisamente reclamados en la demanda), a pesar de haber sido ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado el treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda),<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Fojas 133 a 135 del expediente.

<sup>52</sup> Fojas 157 a 165 del expediente en que se actúa.

estaban registrados como **pendientes de pago al Municipio** de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (Siafev), por los montos que a continuación se detallan:

Fondo	Fecha de registro	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$146,775.00
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$146,775.00
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$146,775.00

84. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, equivalentes a \$440,329.00 (cuatrocientos cuarenta mil trescientos veintinueve pesos 00/100 M.N.) en tanto que, posterior al mencionado informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

85. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo, se estableció lo siguiente:

**"Decimo.** La entrega de los recursos FISDMF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a Conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ..."

### **Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISDMF**

FISMDF-2016				
Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios	Fecha de depósito <sup>53</sup>	Días fuera del plazo
Enero	29	8 de febrero	2-feb-16	0
Febrero	29	7 de marzo	03-mar-16	0
Marzo	31	7 de abril	29-abr-16	22
Abril	29	6 de mayo	8-jun-16	33
Mayo	31	7 de junio	30-jun-16	23
Junio	30	7 de julio	01-jul-16	0
Julio	29	5 de agosto	31-ago-16	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	553 <sup>54</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	523 <sup>55</sup>
Octubre	30	4 de noviembre	---	495 <sup>56</sup>

86. Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISMDF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito, en términos del apartado de efectos de esta sentencia.

#### *Análisis respecto al FEFMPH*

87. El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos es un conjunto de recursos de carácter federal que derivan del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos. Su fundamento se encuentra en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y en el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la

<sup>53</sup> Las constancias sobre los montos de depósito y las fechas de transferencia de los meses de enero a julio de dos mil dieciséis constan en las fojas 149 a 155 del expediente.

<sup>54</sup> A la fecha del cierre de instrucción, el cuatro de abril de dos mil diecisiete, al no haber sido demostrado lo contrario por el Poder demandado.

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> Ídem.

distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos", publicados en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce y cuatro de junio de dos mil quince, respectivamente.

88. Los artículos 56 y 57 de la ley antes mencionada disponen, en lo que interesa, lo siguiente (subrayado añadido):

**"Artículo 56.** El contribuyente determinará el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos por mes o fracción de éste, y deberá pagarlo a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel que corresponda el pago.

"Para el cumplimiento de lo dispuesto en este título se aplicarán en lo conducente, las disposiciones fiscales y las reglas de carácter general expedidas por el Servicio de Administración Tributaria."

**"Artículo 57.** El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>57</sup> 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

---

<sup>57</sup> **"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: ...

"X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. ..."

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."

89. Mientras que los numerales primero, tercero y quinto a octavo del acuerdo establecen:

"**Primera.** El presente acuerdo tiene por objeto establecer las Reglas de Operación para la Distribución de los Recursos del Fondo para Entidades

Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos a que se refiere el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como para la distribución, transferencia, aplicación, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos."

**"Tercera.** El fondo se integrará por la recaudación mensual del impuesto y se distribuirá conforme al título cuarto de la ley, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas en los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en el que se realizó el entero del impuesto. Los recursos que correspondan a lo recaudado en los meses de **octubre y noviembre** se entregarán a las entidades federativas a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de enero, y lo correspondiente a diciembre, a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de febrero del ejercicio fiscal subsecuente.

"La UIISH realizará el cálculo para la distribución de los recursos del fondo a las entidades federativas y sus Municipios, según corresponda, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la información prevista en las reglas novena y décima del presente acuerdo, por parte de la comisión y el SAT, e informará dentro de ese plazo a la UPCP para que ésta emita, en tiempo y forma, las instrucciones correspondientes para que la Tesofe realice el depósito a las entidades federativas."

**"Quinta.** Las entidades federativas deben distribuir al menos el 20% de los recursos del Fondo a los Municipios donde se localicen las áreas ubicadas en regiones terrestres, de acuerdo con la siguiente fórmula: ...

"Las entidades federativas deberán entregar a sus Municipios los recursos que les corresponden en los cinco días hábiles siguientes en que reciban los recursos, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

"La entidad federativa deberá enviar a la UCEF, en un plazo no mayor a quince días hábiles de entregados los recursos a los Municipios productores de hidrocarburos, el comprobante de la transferencia a los Municipios correspondientes desde la cuenta autorizada por la Tesofe, de conformidad con la regla décima tercera del presente acuerdo."

**"Sexta.** En las regiones terrestres se utilizará como referencia el Marco Geoestadístico que se describe en el anexo A del presente acuerdo, para identificar a las entidades federativas y Municipios en los que se sitúan las áreas, determinadas conforme a la retícula de referencia.

"Cuando una misma área abarque dos o más entidades federativas, el cálculo para la distribución se realizará considerando la extensión que corresponda de dicha área dentro del territorio de cada una de las entidades federativas de que se trate. En el caso de los Municipios, se aplicará el mismo criterio."

**"Séptima.** En el caso de áreas localizadas en regiones marítimas, los recursos recaudados se asignarán a la entidad federativa que corresponda, conforme a las superficies asociadas obtenidas por el método de equidistancias utilizado por el INEGI, que se describe en el anexo A del presente acuerdo, y será aplicable exclusivamente para los fines de distribución de los recursos del fondo, de acuerdo a la siguiente fórmula: ...

"Cuando menos el 20% de estos recursos se distribuirán a los Municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos realizada en las áreas ubicadas en las regiones marítimas, de conformidad con la forma de distribución que establezcan las Legislaturas Locales mediante disposiciones de carácter general.

"En los términos del mecanismo por el cual deberá distribuir el monto señalado a los Municipios, la entidad federativa entregará a sus Municipios al menos el 20% de los recursos que les corresponden en los cinco días hábiles siguientes en que reciban los recursos, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

"La entidad federativa deberá enviar a la UCEF, en un plazo no mayor a quince días hábiles de a partir de la entrega de los recursos a los Municipios correspondientes, el comprobante de la transferencia realizada desde la cuenta autorizada por la Tesofe, de conformidad con la regla décima tercera del presente acuerdo."

**"Octava.** En caso de que la superficie del área se ubique parcialmente entre región terrestre y región marítima, a la superficie ubicada en región terrestre le será aplicable lo dispuesto en las reglas cuarta y quinta y a la superficie en región marítima le será aplicable lo previsto en la regla séptima del presente acuerdo ..."

90. De lo anterior se desprende que los montos provenientes de este fondo son recursos, también de naturaleza federal, que se calculan mensualmente a partir de lo recaudado por el impuesto de actividad de exploración y extracción de hidrocarburos de manera y que deben ser distribuidos a las entidades federativas o a los Municipios (adheridos al Sistema Nacional de Coordi-

nación Fiscal y sus Municipios) donde se realiza la actividad petrolera o donde se sufren daños al entorno social y ecológico derivados de esa actividad, de conformidad con ciertas reglas implementadas en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y en el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la Distribución y Aplicación de los Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos".

91. Ahora, tal como fue destacado en el apartado de fijación de la litis, lo que pone a discusión el Municipio actor es la falta de entrega de los recién referidos recursos federales por lo que hace al mes de diciembre de dos mil quince y a los meses de enero a octubre de dos mil dieciséis. Como se adelantó, esta Primera Sala considera **fundada**, dicha omisión en atención a los motivos que siguen.

92. En principio, es importante aclarar que los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo que garantizan la autonomía hacendaria municipal, previstos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución, son aplicables para los recursos provenientes del FEFMPH. Al respecto, si bien es cierto la fracción X del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal señala que el referido impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos no se contempla en el Fondo General de Participaciones, ello no involucra que los recursos obtenidos de ese impuesto que van a ser distribuidos a los Municipios conforme a otra ley sean ajenos al ámbito de protección del artículo 115 constitucional, pues finalmente se trata de recursos de procedencia federal que se asignan directamente a los Municipios.

93. Es decir, la situación sui generis de los recursos del FEFMPH es que, aunque se les excluyen expresamente del fondo de recaudaciones federales participables, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, es la propia Ley de Ingresos de Hidrocarburos la que otorga a las entidades federativas y a los Municipios (que cumplan con ciertos requisitos) la prerrogativa para obtener recursos con motivo de este impuesto federal, y regula los fines, porcentajes, mecanismos de calculo y reglas de distribución. Consiguientemente, al margen de su nomenclatura y sus reglas específicas de distribución, para esta Primera Sala, los recursos de este FEFMPH son asignados por la Federación a los entes municipales y, por ende, forman parte de los recursos de su hacienda municipal que gozan de protección constitucional.

94. Así las cosas y con base en esta aclaración, esta Suprema Corte considera que, en el caso que nos ocupa, el Municipio actor cumplió con su carga de la prueba consistente en acreditar la existencia de una obligación de hacer, y el Poder demandado no desvirtuó dichos actos negativos, lo que nos

lleva a concluir que, en efecto y de manera inadecuada, se actualizan los actos omisivos reclamados por el Municipio actor en relación con todos los meses indicados en su demanda (diciembre de dos mil quince y enero a octubre de dos mil dieciséis), y se actualiza una transgresión al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

95. Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, tratándose de un acto reclamado de naturaleza negativa, una vez que se verifica la existencia de la obligación de hacer, corresponde a la parte demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones; es decir, que sí se cumplió con la obligación respectiva. Lo cual se complementa con el criterio consistente en que si la parte demandada ofrece 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. Esto se refleja en la jurisprudencia P/J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMIISIONES, 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."<sup>58</sup>

96. Siguiendo esta lógica, se tiene que, en su demanda, el Municipio actor explica claramente la naturaleza y fundamento del FEFMPH, y señala genéricamente que, a pesar de haber sido entregados por el Gobierno Federal al Gobierno del Estado de Veracruz, los recursos que le corresponden por ciertos meses de dicho fondo no han sido entregados al Municipio. La existencia de la obligación de hacer por parte del Ejecutivo Local (entregar ciertos recursos que le corresponden al Municipio actor con motivo del FEFMPH) deriva entonces de la propia ley de ingresos de hidrocarburos y de las referidas reglas de operación y, en el caso del Municipio de Tuxtilla, se le considera como uno de los Municipios que tienen derecho a tales recursos (ya que el propio Poder Ejecutivo así lo reconoce y se tiene constancia de una transferencia de dinero con motivo de este fondo al Municipio actor a principios del año dos mil diecisiete).

---

<sup>58</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

97. Por su parte, es verdad que el Poder Ejecutivo adujo en su informe que los actos que se le impugnaban eran inexistentes; sin embargo, de las documentales que remitió a esta Suprema Corte se advierte que, en el citado oficio TES/705/2017, suscrito por el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, se exponen y aportan ciertos razonamientos y pruebas que demeritan esta afirmación del gobernador del Estado. Primero, en dicho oficio se acepta implícitamente que a este Municipio se le ha reconocido el derecho a percibir recursos del FEFMPH, y que, de hecho, el nueve de enero de dos mil diecisiete, se le hizo una transferencia electrónica a su cuenta por un total de \$53,806.20 (cincuenta y tres mil ochocientos seis pesos 20/100 M.N.).<sup>59</sup>

Concepto	Fecha de registro	Monto
Hidrocarburos terrestres pago No: 9	20-dic-16	\$6,557.20
Hidrocarburos terrestres pago No: 10	20-dic-16	\$15,814.00
Hidrocarburos terrestres pago No: 11	20-dic-16	\$17,074.00
Hidrocarburos terrestres pago No: 12	20-dic-16	\$14,361.00

98. Y segundo, en atención a los archivos del Sistema Integral de Administración Financiera, en relación con el citado FEFMPH, en el oficio también se describen que hay registros pendientes de pago a favor del Municipio actor, por los siguientes meses, conceptos y montos:

Concepto	Fecha de registro	Monto
Hidrocarburos enero 2016	16-feb-16	\$174,729.00
Hidrocarburos febrero 2016	09-mar-16	\$177,510.00

<sup>59</sup> Foja 167 del expediente.

Hidrocarburos terrestres abril 2016	06-may-16	\$163,670.00
Hidrocarburos terrestres mayo 2016	23-jun-16	\$146,374.00
Hidrocarburos terrestres junio 2016	13-jul-16	\$162,519.00
Hidrocarburos terrestres agosto	18-ago-16	\$169,317.00
Hidrocarburos terrestres septiembre 2016	06-sep-16	\$93,499.90

99. En consecuencia, debe condenarse al Ejecutivo Local a la entrega de los mencionados recursos reclamados de diciembre de dos mil quince y de enero a octubre de dos mil dieciséis, porque: i) **aceptó el acto negativo demandado respecto a ciertos meses** (consintiendo, entonces, que ya se le habían transferido tales recursos por parte de la Federación; y, ii) si bien el Ejecutivo acreditó una transferencia al Municipio actor con motivo del FEFMPH por \$53,806.20 (cincuenta y tres mil ochocientos seis pesos 20/100 M.N.), **no se aportó ningún elemento probatorio para relacionar dicha entrega con alguno de los meses demandados** (que el Ejecutivo no reconoce como adeudados –diciembre de dos mil quince o marzo, julio y octubre de dos mil dieciséis–, y que pueden ser los que corresponden a los pagos 9, 10, 11 y 12 referidos en la tabla). Por ello, ante la falta de elementos probatorios, esta Suprema Corte no puede verificar si dichos depósitos corresponde o no a alguno de los recursos reclamados, por lo que atendiendo a las cargas de la prueba en una controversia constitucional, debe entonces fallarse a favor de la parte actora.

100. En suma, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos asignados al Municipio actor del FEFMPH, relativos a los meses de diciembre de dos mil quince y enero a octubre de dos mil dieciséis; aunado a que, de la misma forma que en el subapartado anterior, la falta de entrega de esos recursos da lugar a una condena en el pago de intereses hasta la fecha de su depósito, todo ello, en términos del apartado de efectos de la presente ejecutoria.

### IX. Efectos

101. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas al Municipio actor

respecto al FISMDF, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y del FEFMPH, correspondientes a los meses de diciembre de dos mil quince y enero a octubre de dos mil dieciséis, así como al pago de intereses que se hayan generado en todos los casos.

102. 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 en cuanto a que sean suministrados los recursos reclamados, 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.

103. Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISMDF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

b) Por su parte, respecto al FEFMPH, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y las citadas reglas de operación (punto tercero), prevén fechas variables de entrega de los recursos por la Federación a los Estados: unas, dependen de cuándo se realiza el entero del impuesto; y, otras, tiene límites establecidos (el límite para la entrega de los recursos de octubre son los primeros quince días hábiles del mes de enero y el de diciembre son los primeros quince días hábiles del mes de febrero del ejercicio fiscal subsecuente); consiguientemente, toda vez que los Estados tienen un plazo máximo de cinco días hábiles para la entrega de los recursos a los Municipios desde que reciben los recursos por parte de la Federación, la fecha para el inicio del cálculo de los intereses de cada uno de los meses reclamados dependerá entonces de cuándo, de hecho, fueron suministrados los recursos al Ejecutivo Local, lo cual deberá ser analizado por la propia autoridad demandada al momento de dar cumplimiento a la presente sentencia y dicha cuestión será verificada en la etapa de ejecución.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del apartado sexto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en los términos del apartado octavo para los efectos de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P/J. 9/2000 y P/J. 113/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XI, febrero de 2000, página 514 y XXXIII, enero de 2011, página 2716, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 194/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Tuxtilla del Estado de Veracruz.

En la sesión de trece de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 194/2016, en la que el Municipio de Tuxtilla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó, de entre otras autoridades, al Poder Ejecutivo de la Entidad la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, como omisivos, lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago, de entre otros, al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, más el correspondiente pago de intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que, en mi opinión, dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que, al haber sido considerados como omisiones, implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo–, se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del FISMDF. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF, por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el veinticuatro de noviembre siguiente, después del veinticinco de octubre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre, por lo que es evidente su extemporaneidad.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 UXPANAPA 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 UXPANAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE UXPANAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE UXPANAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 UXPANAPA POR PARTE DEL PO-**

**DER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE UXPANAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. OMISIÓN DE PAGO DE LAS 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 AL MUNICIPIO DE UXPANAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE UXPANAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. CONTROVERSI CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN O EL PAGO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE UXPANAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. CONTROVERSI 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 UXPANAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 162/2016. MUNICIPIO DE UXPANAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 11 DE ABRIL DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **once de abril de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 162/2016, promovida por el síndico Municipal de Uxpanapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad federativa.

### I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, Anselmo Moreno Cobos, en su carácter de síndico del Municipio de Uxpanapa, en el 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 y el secretario de Finanzas y Planeación de Gobierno de esa entidad.

2. En la demanda, en esencia, se argumenta que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de los recursos federales del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, sin fundamento legal alguno, por la suma que ascendió a la cantidad de \$10'086,522.00 (Diez millones ochenta y seis mil quinientos veintidós pesos 00/100 M. N.). De ahí que ante las conductas omisas en que incurrieron dichas demandadas se transgredió el orden constitucional en agravio del Municipio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón de que se dejó de percibir

en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas del fondo citado, lo que le impidió disponer de los recursos y de igual modo, ante la extemporaneidad de pago reclamado se generaron intereses hasta ese momento.

3. **Trámite de la demanda.** El veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 162/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de veintitrés de noviembre siguiente, admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo ese carácter el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad, en virtud de que se trataba de una dependencia subordinada a dicho Poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictara las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emitiera en el asunto.

6. Consecuentemente, 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, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

7. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico municipal sostuvo los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

a) La omisión en que incurrieron las autoridades demandadas infringió en su perjuicio el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, en relación con el principio constitucional que garantiza la independencia y autonomía del Municipio. Asimismo, las autoridades demandadas conculcaron el artículo 71 de la Constitución Local.

b) La retención de las participaciones conculcó el principio de la Libre Administración de la Hacienda Municipal. De manera que, la omisión que se reclama se sustenta en la falta de pago por parte del Poder Ejecutivo del Es-

tado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, tanto de las aportaciones como de las participaciones federales, le causa agravio, toda vez que dichos montos ya habían sido asignados para los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

c) Así, en dicha disposición constitucional se encuentra contenido el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de las participaciones federales, pues en el caso de entregarse extemporáneamente se genera el pago de intereses correspondientes, es decir, los Municipios tienen el derecho a recibir en tiempo y forma las participaciones y aportaciones federales tutelados por la Constitución General de la República.

**8. Contestación de la demanda.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada la autoridad demandada, Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) En la especie, se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de esa ley. De ahí que ésta se interpuso fuera del término legal.

b) Se afirma lo anterior, debido a que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y éstos a su vez, se encuentran obligados por dicho ordenamiento a realizar la entrega a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que el Estado los reciba.

c) En tales condiciones, una vez que hubieran sido recibidos los recursos de que se trata, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al que feneció el plazo establecido por el Estado conforme la Ley de Coordinación Fiscal, para realizar la entrega al Municipio. De manera que, al no haberlo hecho así, en modo alguno constituye un agravio en su perjuicio por la invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución Federal.

d) En adición a lo anterior, del contenido del escrito de demanda se desprende que el Municipio actor revela que es de su conocimiento la calendarización preestablecida para la entrega de los recursos federales que reclama. De ello se sigue que, si dicho promovente tuvo conocimiento de la calendarización de entrega por parte de la Federación de los recursos de referencia

entonces, pasados los cinco días de la recepción por parte del Estado, sin que el Municipio actor las hubiera recibido, tuvo pleno conocimiento de los actos que atribuye al Poder Ejecutivo, tuvo expedito su derecho para hacerla valer en forma oportuna. Y del mismo modo, si la parte actora afirma conocer la calendarización establecida de entrega de los recursos federales por parte del Estado a los Municipios, habiendo agotado la fecha dispuesta sin que el Municipio recibiera las participaciones, debió ejercitar las acciones pertinentes en tiempo y forma para exigir las.

e) En esa tesitura, el Municipio actor conocía las fechas en las que debió recibir los recursos federales que ahora reclama. Por tanto, al no haberlas recibido en los plazos establecidos para ello, el cómputo del término para inconformarse concluyó sin que el interesado haya hecho valer su reclamo.

f) Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia. Ello es así, en razón de que el pago de intereses al que alude el Municipio actor se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado, no así en la Constitución Federal. De modo que no existe afectación alguna a la esfera de su competencia y, en su caso, de existir violación en relación con su derecho de recibir el pago de intereses, no implica una violación directa a la Constitución Federal de la República.

#### **9. Referencia a la opinión del procurador general de la República.**

El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

10. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el ocho de junio de dos mil diecisiete, 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 no interpuestos 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, el nueve de noviembre de dos mil diecisiete se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de quince de ese mes y año.

## **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 con-

formidad 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 Uxpanapa 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

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 Mexicanos<sup>1</sup> 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. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como acto impugnado el siguiente:

- La **omisión** de las autoridades demandadas en cumplir con su obligación constitucional de **entregar** el importe económico de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, sin fundamento legal alguno, cuyo monto ascendió a la cantidad de \$10,086,522.00 (Diez millones ochenta y seis mil quinientos veintidós pesos 00/100 M. N.).

14. Lo anterior, por las cantidades que se detallan a continuación:

PERIODO	MONTO
AGOSTO	\$3'362,174.00
SEPTIEMBRE	\$3'362,174.00
OCTUBRE	\$3'362,174.00
	<b>TOTAL: \$10'086,522.00</b>

15. Respecto a la retención y la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos, el Poder Ejecutivo afirmó que los actos reclamados eran

<sup>1</sup> "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."

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 los recursos.

16. 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.

#### 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<sup>2</sup> 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.

18. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>3</sup> 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

---

<sup>2</sup> Tesis: P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>3</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

oficios 1975/2003 y 2125/2003,<sup>4</sup> 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<sup>5</sup> el Municipio de Acaapulco 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**.<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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 78/2014,<sup>9</sup> 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

---

<sup>4</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>6</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>7</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>8</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>9</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con **motivo de la retención o descuento**.<sup>10</sup>

22. 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.<sup>11</sup> 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.

23. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>12</sup> 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 de 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.

24. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>13</sup> 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,<sup>14</sup> por lo que le era aplicable el artículo 21,

<sup>10</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>11</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>12</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>13</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

<sup>14</sup> Foja 45 de la sentencia.

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.<sup>15</sup>

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 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.<sup>16</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

26. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega total de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal 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 Legislativo en su informe, la demanda se interpuso en tiempo.

27. Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala al resolverse el once de enero de dos mil diecisiete la controversia constitucional 108/2014.

<sup>15</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>16</sup> **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

28. El actor es el Municipio de Uxpanapa, de Veracruz Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda Anselmo Moreno Cobos quien se ostenta con el carácter de síndico único municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de Mayoría de síndico municipal, así como copia certificada de la sesión ordinaria del cabildo de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, en la que se comisionó a dicha persona, en su carácter de síndico único, para interponer la presente controversia constitucional.

29. En relación con la representación, el artículo 37, fracción I y II, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, Veracruz<sup>17</sup> 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.

30. 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

<sup>17</sup> "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."

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."<sup>18</sup>

31. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Uxpanapa, 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

32. En el auto de admisión de veintitrés de enero de dos mil dieciséis, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

33. Así, dicho Poder fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter Gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien, además, acreditó su personalidad con las copias certificadas de la Constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis, que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>19</sup>

## VII. Causas de improcedencia

34. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, señala que la controversia es improcedente porque no se agotó prevista (sic) legalmente para la solución del conflicto. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que, cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional

---

<sup>18</sup> Novena Época, registro digital: 192100, Pleno, jurisprudencia, *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.

<sup>19</sup> Controversia Constitucional 162/2016, fojas 64 a 73.

tienen que ver con la violación directa al texto de la Constitución General, no es necesario agotar ningún medio legal.

35. Al no existir otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

### VIII. Estudio de fondo

36. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta 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 que le corresponden al Municipio actor.

37. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>20</sup> 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.

38. 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,<sup>21</sup> de la Primera

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISITOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

39. 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.

40. 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.<sup>22</sup>

41. 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.

---

<sup>22</sup> 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.

42. 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.<sup>23</sup>

43. 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<sup>24</sup> 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.

44. 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.

45. Es importante advertir que, no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses, derivada de aquél, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales,

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

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.

46. 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.

47. 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, en sus artículos 3o. y 6o. establece lo siguiente respecto de las participaciones federales:<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

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.

---

<sup>25</sup> "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."

<sup>26</sup> 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, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimado, que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

5. En caso de incumplimiento por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban, y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

48. 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.

49. 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.<sup>27</sup>

50. **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 las autoridades demandadas incurrieron en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que le corresponden.

---

<sup>27</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

51. De las documentales exhibidas de los recursos federales a Municipios, expedidas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los ha ministrado en tiempo de acuerdo con el calendario de entrega. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las aludidas aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre al Municipio actor.

52. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Uxpanapa de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas no se ha observado, como a continuación se demostrará.

53. En ese sentido, debe decirse que La Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en el artículo 32, segundo párrafo en relación con el artículo 35,<sup>28</sup> establece que los Estados

---

<sup>28</sup> "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 enfaticé el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de

deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

54. De las constancias exhibidas al expediente por el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante oficio TES/568/2017,<sup>29</sup> el tesorero local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

CONCEPTO	FECHA DE PAGO	MONTO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	02-feb-16	\$3'235,198.68
FIDEICOMISO FAIS (F977)	03-mar-16	\$3'235,198.68
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-abr-16	\$3'235,198.68
FIDEICOMISO FAIS (F977)	08-jun-16 <sup>30</sup>	\$3'235,198.68

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."

<sup>29</sup> Fojas 92 y ss. del expediente en que se actúa.

<sup>30</sup> En ese mismo mes, el 30 de junio, se hizo otro pago por la cantidad de \$3'235,198.68 (no fue reflejado ese segundo pago en la tabla del tesorero del Gobierno del Estado); sin embargo, a partir del análisis de los pagos realizados en meses anteriores, tal depósito corresponde al pago de un mes anterior que no se había realizado oportunamente.

FIDEICOMISO FAIS (F977)	01-jul-16	\$3'235,198.68
FIDEICOMISO FAIS(F977)	31-ago-16 <sup>31</sup>	\$3'235,198.68

55. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad con fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda). 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

<b>FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL</b>	<b>FECHA DE REGISTRO</b>	<b>MONTO</b>
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	\$3,235,193.68
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	\$3,235,193.68
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	\$3,235,191.68

56. Por tanto, tal como 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 del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). 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.

57. 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. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada

<sup>31</sup> Este depósito no corresponde a los recursos federales del mes de agosto, sino de julio. Lo que pasa es que fue depositado de manera tardía.

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 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	de noviembre

58. 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 en autos, los fondos

federales no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a la autonomía del Municipio actor.

59. 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.

60. 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.

61. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>32</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J.46/2004<sup>33</sup> 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

<sup>32</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>33</sup> Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

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."

## IX. Efectos

62. 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 correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

63. 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 aquél en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente a fin de que sean suministradas las aportaciones federales reclamadas, 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.

64. 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.—Se declara la invalidez de los actos impugnados al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz consistentes en la omisión de 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, en términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 162/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Uxpanapa del Estado de Veracruz.

En la sesión del once de abril de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó y resolvió la controversia constitucional 162/2016, en la que el Municipio de Uxpanapa, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, demandó del Poder Ejecutivo de la Entidad la omisión de entrega de las aportaciones federales correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y los intereses respectivos por la omisión de entrega de los citados recursos financieros.

En dicha sesión se resolvió que el Municipio actor impugnó actos omisivos por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, consistentes en la omisión de entrega de aportaciones federales de los meses de agosto, septiembre y octubre, lo que se entendió como un acto negativo en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003 de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del FISMDF, porque esta impugnación, en mi opinión, se hizo de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos de dicho concepto.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el dieciocho de noviembre del citado año, siendo que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre siguiente.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 ZONGOLICA 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 ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE SER DESESTIMADA.**

**VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN 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 ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. OMISIÓN DE PAGO DE LAS 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 (FISMDF) AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN O EL PAGO EXTEMPORÁNEO 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 ZONGOLICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 143/2016. MUNICIPIO DE ZONGOLICA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 6 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **seis de junio de dos mil dieciocho**.

VISTOS; y  
RESULTANDO:

**1. PRIMERO.—Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito presentado el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Máximo Chimalhua Sánchez, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Zongolica, Veracruz, promovió controversia constitucional, en el cual señaló expresamente como actos impugnados y autoridades demandadas a los siguientes:

**Autoridades demandadas:**

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

**Actos impugnados:**

- La omisión de pago de los recursos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF); respecto de los meses de septiembre y octubre, ambos de dos mil dieciséis.

- La omisión de pago de los recursos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF); respecto de los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.

- Como consecuencia y ante la omisión del pago oportuno de aportaciones, el pago de intereses.

**2. SEGUNDO.—Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

**a)** A partir del mes de agosto de dos mil dieciséis el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz ha dejado de ministrar las aportaciones federales indicadas, a favor del Ayuntamiento Constitucional de Zongolica, Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Participaciones Municipales (FORTAMUNDF) y Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF).

**b)** No existe constancia de haber cubierto al Municipio los pagos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por lo que se le adeudan las cantidades de \$3'688,266.00 (tres millones seiscientos ochenta y ocho mil doscientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.) y \$16.810,298.00 (dieciséis millones ochocientos diez mil, doscientos noventa y ocho pesos, cero centavos, moneda nacional).

**3. TERCERO.—Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

**a)** Que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de Dos Mil Dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de noviembre de dos mil quince, prevé recursos del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF) y para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF).

**b)** Que en términos de los acuerdos por los que se dan a conocer la distribución de los recursos de los fondos de aportaciones, publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, las fechas de pago por los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, serían los días siete de septiembre, siete de octubre y cuatro de noviembre.

**c)** Que la cantidad adeudada al Municipio por concepto de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), es por la cantidad de \$3,688,266.00 (tres millones seiscientos ochenta y

ocho mil doscientos sesenta y seis pesos, cero centavos, moneda nacional), por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

**d)** Que por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF), se le adeuda la cantidad de \$16,810,298.00 (dieciséis millones ochocientos diez mil doscientos noventa y ocho pesos, cero centavos, moneda nacional), que corresponden a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.

**e)** Que se viola lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al vulnerar el principio de libre administración hacienda municipal, así como el principio de integridad de los recursos económicos, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que corresponden.

**f)** Que por los meses que se le adeudan del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, el Municipio no ha tenido la oportunidad de manejar, ni aplicar los recursos financieros que legalmente le corresponden para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el responsable es el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

#### **4. CUARTO.—Artículos constitucionales que se estiman violados.**

El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violado es el artículo 115, fracción IV.

**5. QUINTO.—Trámite de la controversia.** Por acuerdo de diez de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **143/2016** y, por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

**6. SEXTO.—Admisión de la demanda.** Mediante proveído de diez de noviembre de dos mil dieciséis, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ordenó su emplazamiento para que contestara la demanda y ordenó dar vista al procurador general de la República.

**7. SÉPTIMO.—Contestación del Poder Ejecutivo.** El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:

- Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria, ya que la demanda fue presentada el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, cuando aun no transcurría la fecha para cumplir con la obligación, es decir, el término en que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, hiciera entrega de las aportaciones correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, pues el pago debería hacerse el diez de noviembre de dos mil dieciséis.

- Que aún más las aportaciones correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), han sido cubiertas en su totalidad al Municipio actor, por lo que su petición no tiene sustento jurídico y el juicio debe ser sobreseído.

- Que en cuanto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, ya que se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 del mismo ordenamiento legal.

- Que el Municipio tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones, a partir del día siguiente a aquel en que feneció el plazo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal para la entrega de los recursos, al no haberlo hecho prescribió su derecho.

- Que en cumplimiento de lo establecido por el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dio a conocer mediante publicación en la Gaceta Oficial, los acuerdos que contenían la entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada Municipio del Estado de Veracruz, del Fondo General de Participaciones.

- Que es inexistente la omisión de pago de los recursos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, porque el Municipio actor no acreditó que la administración que inició funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis, no haya regularizado las entregas de participaciones federales.

- Que respecto de la misma omisión de pago de los recursos del Ramo General 33, por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, existía obligación del Municipio actor, de agotar la vía prevista en la Ley de Coordinación Fiscal para la solución del conflicto, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en 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.

- Que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de dicha ley.

- Que no existe afectación a la esfera de competencias del Municipio actor y, en caso de existir violación al derecho de recibir el pago de intereses, en modo alguno implicaría violación directa e inmediata a la Constitución Federal, por lo que no se actualiza la excepción prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

#### **8. OCTAVO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.**

A pesar de que se le dio vista del auto de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, que admitió a trámite la demanda, la Procuraduría General de la República no emitió opinión alguna en este asunto.

**9. NOVENO.—Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha nueve de marzo de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**10. PRIMERO.—Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación; así como los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Zongolica del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Poder Ejecutivo de esa misma entidad federativa, contra la constitucionalidad de sus actos.

**11. 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,<sup>1</sup> esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

**12.** 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 septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por el concepto Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF).

- 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 (ahora Ciudad de México) (FISMDF).

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

**13.** El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave negó la existencia de los actos impugnados consistente en omisión de entrega de las aportaciones federales Ramo 33, pues manifestó que han sido cubiertas en su totalidad al Municipio actor.

---

<sup>1</sup> "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."

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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.

**18.** En la controversia constitucional **5/2004**,<sup>3</sup> en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,<sup>4</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

**19.** En la controversia constitucional **20/2005**<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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**<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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**<sup>9</sup> 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

<sup>3</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>4</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>6</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>7</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>8</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>9</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

los recursos por conducto de determinadas personas.<sup>10</sup> 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**<sup>11</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.<sup>12</sup>

**23.** En la controversia constitucional **78/2014**<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

**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

<sup>10</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>11</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>12</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>13</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>14</sup> Foja 18 de la sentencia.

omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>15</sup> 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**<sup>16</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince; 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince; y, 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones, en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

**26.** En la controversia constitucional **118/2014**,<sup>17</sup> 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,<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

**27.** De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido por actos positivos: a) los descuentos; b) los pagos parciales; c) el reclamo de intereses con motivo de des-

<sup>15</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

<sup>18</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>19</sup> Foja 51 de la sentencia.

cuentos 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.

**28.** 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.<sup>20</sup> 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 de Zongolica, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, impugna actos omisivos, de la entrega de aportaciones federales –Ramo 33– y el correspondiente pago de intereses derivados de la misma conducta. Al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo.

**30.** 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.

**31. CUARTO.—Legitimación activa.** De los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo

---

<sup>20</sup> 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."

105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

**32.** En el presente asunto, suscribe la demanda de **Máximo Chimalhua Sánchez** en representación del Municipio de Zongolica, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su carácter de síndico de dicho Municipio, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría de nueve de julio de dos mil trece, expedida por el consejo municipal de Zongolica, Veracruz de Ignacio de la Llave,<sup>21</sup> conforme al artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.<sup>22</sup>

**33. QUINTO.—Legitimación pasiva.** Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, quien acreditó su personalidad con la constancia de mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.<sup>23</sup>

**34.** Al respecto, los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establecen lo siguiente:

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

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

<sup>21</sup> Agregada a foja 18 del expediente de controversia constitucional.

<sup>22</sup> "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."

<sup>23</sup> Consultable a foja 77 ídem.

**35. SEXTO.—Estudio de las causas de improcedencia.** Del escrito de contestación de demanda se desprende que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave hace valer las causales de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VI y VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>24</sup>

**36.** Que el Municipio actor no agotó la vía legal prevista para la solución del conflicto, pues el pago de intereses que solicita se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no en la Constitución Política Federal, razón por la cual se surte lo establecido en el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, por lo que tenía que dirigir su inconformidad a la Legislatura del Estado de Veracruz.

**37.** La causal de improcedencia es infundada, porque el pago de intereses que solicita el Municipio actor se hace derivar de la omisión del pago de aportaciones federales, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, último párrafo y 115, fracción IV, inciso b), ambos de la Constitución Política Federal y en sus motivos de invalidez enfoca su impugnación en la violación del segundo de los numerales, sin que exponga la violación a disposiciones de orden secundario.

**38.** Ahora, aun cuando el pago de intereses se encuentra previsto en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, ello no quiere decir que la impugnación se haga en función de normas de carácter secundario, pues deriva directamente de la obligación de entregar oportunamente los recursos federales a los Municipios, específicamente del principio de integridad contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

**39.** Además, esta Primera Sala ha equiparado, en función del principio de integridad de los recursos, a las aportaciones y participaciones federales, como se aprecia del criterio siguiente:

"APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES.—El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la

<sup>24</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

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

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.<sup>125</sup>

**40.** Por consiguiente, la causal de improcedencia sustentada en que se debió agotar el medio ordinario de defensa es infundada.

**41.** En diversa causal de improcedencia, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave aduce que la demanda es extemporánea porque el Municipio actor conocía de antemano el calendario de entrega de las aportaciones federales y debió presentarla dentro del plazo de treinta días siguientes a cada una de las fechas previstas para la entrega.

**42.** 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.

<sup>25</sup> Tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.

**43.** 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.

**44.** No escapa de la atención de esta Primera Sala, que los intereses son accesorios de la obligación principal y están sujetos a la suerte de aquella, es decir, la naturaleza del acto –positivo o negativo– señalado como la omisión de pago de intereses depende de si se efectuó o no la entrega de la obligación principal, pero en el presente caso no se puede considerar que deriven de un acto positivo porque el Municipio actor impugna la omisión de entrega y a partir de dicho acto es que debe realizarse el cómputo para la presentación de demanda, con lo que se excluyen los supuestos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**45.** El mismo Poder Ejecutivo Local demandado, hace valer que se actualiza la causal de improcedencia que deriva de la interpretación relacionada de los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción III, de la ley reglamentaria, porque el Municipio actor no acredita que no se haya regularizado la entrega de aportaciones desde la entrada en funciones de la nueva administración, en fecha uno de diciembre de dos mil dieciséis.

**46.** Causal de improcedencia que se desestima, porque al margen del sujeto procesal a quien corresponda la carga probatoria, el estudio que propone el demandado involucra el fondo del asunto, en cuanto a resolver si se han o no cubierto las entregas en la oportunidad debida. Tiene aplicación la tesis P/J. 92/99 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de voz:

"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 pro-

cedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.<sup>26</sup>

**47. SÉPTIMO.—Estudio de fondo.** En los motivos de invalidez se hace valer la violación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política Federal, bajo la consideración de que el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no ha cumplido con efectuar las entregas de aportaciones federales del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, conforme a los calendarios contenidos en los acuerdos por los que se dio a conocer las distribuciones de los recursos de los Fondos FORTAMUND y FISDMF entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

**48.** El Municipio demandante reclama la omisión de entrega de las cantidades correspondientes a los meses de septiembre y octubre, respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), así como los meses de agosto, septiembre y octubre, en cuanto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISDMF).

**49.** En este contexto, la materia de estudio de la presente controversia constitucional es determinar si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión de la entrega de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor por los conceptos indicados y, en todo caso, de haberlos entregado, si su entrega se hizo de manera oportuna.

**50.** Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>27</sup> se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de

<sup>26</sup> Editada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

<sup>27</sup> 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.

la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

**51.** 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.

**52.** En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>28</sup>

**53.** En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente, lo siguiente:

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

**55.** 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

---

<sup>28</sup> Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

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.<sup>29</sup>

**57.** 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.

**58.** 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.<sup>30</sup>

**59.** 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<sup>31</sup> el cual consiste básicamente, en que los Muni-

---

<sup>29</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, en las páginas 515 y 514, respectivamente.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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

cipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

**60.** 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.

**61.** 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. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora está obligado a pagar intereses.

**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 Distrito Federal (ahora Ciudad de México), establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:<sup>32</sup>

**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,

---

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.

<sup>32</sup> "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."

para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.<sup>33</sup>

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.

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 aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

---

<sup>33</sup> 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.

**65.** 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 incurrir en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>34</sup>

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

**67.** Ante la negativa del Municipio actor, de que el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, haya hecho entrega de las aportaciones federales (Ramo 33), por el concepto Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF), 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.

**68.** En su contestación de demanda, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no se pronunció sobre si la entrega de las aportaciones correspondientes al indicado Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, se habían realizado conforme al calendario preestablecido.

**69.** Sin embargo, mediante oficio número TES/1448/2016 de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, adjunto a la contestación de demanda, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave informó que respecto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF), se advertían registros pendientes de pago, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.

**70.** En relación con la entrega de aportaciones federales del mencionado fondo, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, estableció lo siguiente:

---

<sup>34</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados (sic) en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre el año en curso, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV<sup>35</sup> 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 REGISTRO	MONTO
"No. 8 MES AGOSTO/2016	29-ago-16	\$ 3'312,936.00
"No. 9 MES SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	\$ 3'312,936.00
"No. 10 MES OCTUBRE/2016	27-oct-16	\$ 3'312,936.00
		\$ 9'938,805.00"

**71.** Por otra parte, de los restantes anexos al oficio de contestación de demanda corroboran la afirmación del tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 (ahora Ciudad de México) (FIS MDF).

**72.** 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 (ahora Ciudad de México) (FIS MDF), entre los Municipios del Estado de Veracruz de

<sup>35</sup> 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.

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 \$72'928,504.00 (setenta y dos millones, novecientos veintiocho mil quinientos cuatro pesos, cero centavos, moneda nacional) y que las parcialidades de agosto, septiembre y octubre, se efectuarían 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

**73.** 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 (ahora Ciudad de México) (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, como de los intereses generados por la falta de entrega.

**74.** En cuanto a las cantidades correspondientes a los meses de septiembre y octubre por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora

Ciudad de México) (FORTAMUNDF), al producir su contestación de demanda el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sostuvo que se había realizado la entrega de las aportaciones federales en las fechas calendarizadas.

75. En el oficio número TES/1448/2016 de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, adjunto a la contestación de demanda, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), informó que las aportaciones se habían cubierto en su totalidad, en las fechas indicadas en el acuerdo relativo.

76. En el citado oficio se plasmó un cuadro que indica las entregas de los meses de septiembre y octubre, efectuadas el día diez de noviembre de dos mil dieciséis, cada una en importe de \$1'884,133.00 (un millón ochocientos ochenta y cuatro mil ciento treinta y tres pesos, cero centavos, moneda nacional), lo que además se corrobora con los comprobantes agregados a fojas 105 y 106 del cuaderno de la presente controversia.

77. Sin embargo, la entrega de las cantidades correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), no se efectuaron en las fechas dadas a conocer en el acuerdo de distribución de los recursos del indicado fondo, en el que se precisó que el Municipio de Zongolica, percibiría el importe de \$22'129,600 (veintidós millones ciento veintinueve mil seiscientos pesos, cero centavos, moneda nacional), en doce pagos que se efectuarían en las fechas siguientes:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo

Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre

**78.** Como se puede ver, las entregas de aportaciones federales por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, de las parcialidades de septiembre y octubre, se efectuarían los días siete de octubre y cuatro de noviembre, respectivamente, y no el día diez de noviembre de dos mil dieciséis, como se efectuaron.

**79.** Así las cosas, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no acreditó que la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, se hubiera efectuado los días siete de octubre y cuatro de noviembre del mismo año, respectivamente, como se había pactado en el acuerdo de entrega.

**80.** Por tanto, si bien demostró la entrega de los recursos por las mencionadas parcialidades, esta se efectuó de manera extemporánea, lo que causó intereses en favor del Municipio actor, en consecuencia, respecto del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FISMDF) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), 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 la garantizan, están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas no se han observado.

**81.** En este orden de ideas, procede condenar al gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de las cantidades del Ramo 33 por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), (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 6 de la Ley de Coordinación Fiscal; así como al pago de los intereses que correspondan por la entrega extemporánea de las cantidades del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

### 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 Zongolica, 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 (ahora Ciudad de México) (FISMDF).

**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 (ahora Ciudad de México) (FISMDF), calculados desde el día siguiente a la fecha en que correspondía la entrega en términos del calendario respectivo y aquella en que se efectúe, así como los que se hayan generado por la entrega extemporánea del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) (FORTAMUNDF), por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en los términos indicados en el artículo 6o., segundo párrafo, 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.

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 Zongolica, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por parte del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, en los términos y para los efectos precisados en el séptimo considerando de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 143/2016

TEMA: RETENCIÓN DE APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE ZONGOLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ

En la sesión del seis de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 230/2016, en la que el Municipio de Zongolica del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó del Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de pago de las aportaciones federales correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis; y los intereses respectivos por la omisión de entrega de los citados recursos financieros.

En dicha sesión se resolvió que el Municipio actor impugnó actos omisivos por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz consistentes en la omisión de entrega de aportaciones federales, lo que se entendió como un acto negativo en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de tres votos de los señores ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y la ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos. Estuvo ausente el ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses, así como al pago de los intereses que corresponda por la entrega extemporánea de las cantidades del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los intereses de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del FORTAMUNDF, porque esta impugnación, en mi opinión, se hizo de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos. Asimismo comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis y los intereses respectivos del FISMDF.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el nueve de noviembre del mismo año, siendo que la fecha de radicación al municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre siguiente.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 DEL FONDO ESTATAL PARA LA INFRAESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES AL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE SER DESESTIMADA.**

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

**IV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DEL FONDO ESTATAL PARA LA INFRAESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES AL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**V. OMISIÓN EN EL PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. NO SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ EL PAGO DE LA CANTIDAD QUE LE CORRESPONDÍA AL MUNICIPIO POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DEL FONDO ESTATAL PARA LA INFRAESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES AL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 85/2018. MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, MICHOACÁN DE OCAMPO. 20 DE FEBRERO 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: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinte de febrero de dos mil diecinueve** por el que se emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 85/2018 promovida por el Municipio de Jiménez, Estado de Michoacán de Ocampo, por conducto de Jaime León Villagómez, quien se ostentó como síndico municipal, en la que demandó del Poder Ejecutivo del Estado y de diversas autoridades dependientes de éste, la invalidez de la omisión de realizar el pago de las aportaciones y participaciones federales y estatales a las que tiene derecho el Municipio actor respecto del ejercicio fiscal dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

### I. ANTECEDENTES

1. Los antecedentes narrados en la demanda son los que a continuación se indican:

a) 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 dos mil dieciséis en el que se señaló la cantidad de \$678,747'304,379.00 (seiscientos setenta y ocho mil setecientos cuarenta y siete millones trescientos cuatro mil trescientos setenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional) respecto de participaciones a entidades federativas y Municipios (Ramos 28 y 33).

b) El dieciocho de diciembre de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de Federación, el "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", que tuvo

---

<sup>1</sup> Por oficio recibido el 16 de abril de 2018 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

por objeto dar a conocer el monto y la calendarización, por entidad federativa, de la ministración de los recursos de los ramos generales, conforme al monto total aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

c) En concordancia a lo anterior, el treinta y uno de diciembre de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, en la que se estableció que las participaciones y aportaciones federales ascenderían a la cantidad de \$54'002'208,429.00 (cincuenta y cuatro mil dos millones doscientos ocho mil cuatrocientos veintinueve pesos 00/100 moneda nacional).

d) El mismo treinta y uno de diciembre de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, en el que se estableció que las erogaciones previstas para destinarse como participaciones y aportaciones a Municipios ascienden a la cantidad de \$9'318'495,983.00 (nueve mil trescientos dieciocho millones cuatrocientos noventa y cinco mil novecientos ochenta y tres pesos 00/100 moneda nacional).

e) Se estableció que la distribución, metodología de cálculo y el calendario de pagos se publicarán en el Periódico Oficial del Gobierno Local a más tardar el treinta y uno de enero de dos mil dieciséis. Sin embargo, el Gobierno Local no publicó el decreto mediante el cual se debería de dar a conocer el cálculo, distribución, calendario y monto estimado mensual del fondo estatal para la infraestructura de los servicios públicos municipales para el ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, informando al Municipio actor que dicho documento está resguardado en los archivos de cómputo del Departamento de Transferencias a Municipios y en la Dirección de Operación Financiera, ambas de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado.

f) Por lo que hace al Municipio actor en el acuerdo señalado en el punto anterior se estableció la cantidad –estimada– de \$3'877,144.00 (tres millones ochocientos setenta y siete mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional), para lo cual se previeron directrices sobre la forma y monto de distribución, mismas que quedaron bajo resguardo de las autoridades demandadas.

g) El Municipio actor no ha recibido el pago de las cantidades correspondientes a las que tenía derecho por concepto de participaciones y aporta-

ciones en ingresos federales y estatales correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

2. **Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez el Municipio actor, señaló, en síntesis que:

3. **Único concepto de invalidez. Violación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.**

4. La autoridad demandada violó los principios, derechos y facultades constitucionales de la hacienda municipal previstos en los distintos incisos de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, porque omitió cubrir la totalidad de las participaciones y aportaciones federales y estatales a las que tenía derecho el Municipio actor para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que hace a los meses de noviembre y diciembre del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, por el monto de \$446,105.00 (cuatrocientos cuarenta y seis mil ciento cinco pesos 00/100 moneda nacional).

5. En la inteligencia de que como nunca se publicó el acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución, calendario y monto estimado mensual del fondo estatal para la infraestructura de los servicios públicos municipales para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, no se cuenta con un ordenamiento público que genere certeza sobre el calendario de pagos por estos conceptos. La autoridad demandada ha externado en múltiples ocasiones la falta de liquidez en las finanzas públicas para poder cumplir con la obligación de pago del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales de dos mil dieciséis, quedando que el pago al Municipio se haría el treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho, lo que no ha ocurrido.

6. Finalmente, se debe condenar a la autoridad demandada al pago de los intereses correspondientes hasta el pago respectivo.

7. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El Municipio actor señaló como violado el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

8. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para

que fungiera como instructor, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.<sup>2</sup>

9. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al síndico del Municipio actor; y como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, y no así al secretario, subsecretario, directora de Fondos y Valores, director de operaciones financieras y jefe de departamento de transferencia a Municipios, todos de la Secretaría de Finanzas de la entidad, en virtud de que se tratan de órganos subordinados del indicado Poder Ejecutivo, emplazándolo para que formulara su contestación; finalmente, dio vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.<sup>3</sup>

10. **Contestación a la demanda.** El poder demandado en su contestación señaló, en síntesis, que:

a) Debe sobreseerse en la controversia constitucional porque no existe un conflicto de competencias entre el Estado y el Municipio actor, ya que el conflicto que señala el Municipio actor proviene de la inobservancia de la ley, y no de determinar la competencia entre uno y otro orden de gobierno.

b) Se debe sobreseer en la controversia constitucional porque el acto impugnado no existe, ya que al Municipio se le entregó más recursos de lo que el propio Municipio actor manifestó. Esto es, el Municipio manifestó que se le entregó la cantidad de \$3'431,039.00 (tres millones cuatrocientos treinta y un mil treinta y nueve pesos 00/10 moneda nacional), siendo que el monto de acuerdo con el cálculo de ley es de \$3'101,714.00 (tres millones ciento un mil setecientos catorce pesos 00/100 moneda nacional), existiendo una diferencia de más, de lo presupuestado de \$329,325.00 (trescientos veintinueve mil trescientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional) lo que se acredita con las transferencias realizadas por parte del Ejecutivo Local al Municipio actor.

c) Los documentos de las transferencias acreditan que el monto que el propio Municipio actor reconoce le fue entregado por el Ejecutivo Estatal, lo que confirma la inexistencia del acto impugnado. Lo cual se robustece con el oficio número SFA/DOF/DTM/310/2018, suscrito por el director de opera-

<sup>2</sup> Por acuerdo de 16 de abril de 2018. Foja 21 del expediente.

<sup>3</sup> Por acuerdo de 18 de abril de 2018. Fojas 22 y siguientes del expediente.

ción financiera de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, en donde refiere la metodología que observó para la asignación del recurso acorde al artículo 8-A de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán, dando como resultado la asignación del monto de \$3'101,714.00 (tres millones ciento un mil setecientos catorce pesos 00/100 moneda nacional).

d) Es cierto que no se publicó el acuerdo por el cual se da a conocer el cálculo, distribución, calendario y monto estimado mensual, del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales; sin embargo, la falta de publicación se les dio a conocer a los presidentes municipales de la entidad para que tuvieran la certeza del monto asignado y de la entrega de dicho recurso público, explicándoles la metodología a seguir y que la asignación era a partir del ochenta por ciento del recurso restante al que se envía por parte de la Federación a todas las entidades federativas.

e) No es cierto que se le haya dado a conocer al Municipio actor que el recurso asignado fuese mayor que la cantidad de \$3'101,714.00 (tres millones ciento un mil setecientos catorce pesos 00/100 moneda nacional).

f) Es falso que no se le haya cubierto la cantidad al Municipio actor por concepto del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, ya que éste fue cubierto incluso con una cantidad mayor a la que le correspondía al Ayuntamiento.

g) No existe violación a la autonomía del Municipio actor, porque no existe algún acto ejecutado por el Poder Ejecutivo por el que se entrometa en la forma de su organización o administración. El Municipio actor equivoca su fundamentación y argumentación al pretender que se le otorgue un beneficio por duplicado, pues el recurso que pretende se conforma con el ochenta por ciento del recurso federal que se le entrega a las entidades federativas, esto es una vez que se resta el veinte por ciento de esas aportaciones y participaciones federales que acorde a la Ley de Coordinación Fiscal Federal establece, obligación que es retomada en la propia ley del Estado que destina un cinco por ciento extra para los Municipios de la entidad, fondo que clasifica como de infraestructura de los servicios públicos municipales y que lo hace obligatorio en su artículo 3, fracción III, de la Ley de Coordinación del Estado.

h) Es irracional que al Municipio actor se le otorgue un recurso que ya no existe, pues del cien por ciento de recursos que recibe de inicio, sólo le corresponde el ochenta por ciento dado que el otro veinte por ciento de origen

va destinado a los Municipios de los Estados por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es no queda al arbitrio de las entidades federativas destinar ese porcentaje, sino que están obligadas a hacerlo.

11. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** El servidor público que representa a la procuraduría no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

12. **Alegatos del Municipio actor.** El delegado del Municipio actor reiteró, esencialmente, la postura inicial respecto a que se le sigue adeudando la cantidad que ha manifestado en la demanda de controversia constitucional y adjuntó copia certificada del oficio número MJM/2017/10/235 de once de octubre de dos mil diecisiete,<sup>4</sup> firmada por el presidente municipal del que se advierte que el Municipio actor siempre ha tenido conocimiento que el monto total del fondo impugnado es el que señaló en la demanda inicial y no el que se indica en la contestación de la demanda.

13. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>5</sup>

14. **Radicación en la Sala.** 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 este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

15. Posteriormente, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión pública solemne de dos de enero del año en curso, y toda vez que el presente asunto se encontraba radicado en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, se ordenó retornar el asunto que nos ocupa a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá a fin de que formule el proyecto de resolución que corresponda.

---

<sup>4</sup> Página 282 del expediente.

<sup>5</sup> La audiencia se celebró el 20 de agosto de 2018.

### III. COMPETENCIA

16. 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 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, de trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Jiménez, Michoacán de Ocampo y el Poder Ejecutivo de la entidad, en el que no existe planteamiento de inconstitucionalidad de norma general alguna, por lo que se surte la competencia de esta Primera Sala para resolver el presente juicio constitucional.

### IV. PRECISIÓN DE ACTOS

17. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> procede ahora determinar los actos impugnados respecto de los que versa la impugnación en la presente controversia constitucional.

18. Conviene recordar que si bien en el apartado de norma general o acto cuya invalidez se impugna, se señala de manera genérica la invalidez de la omisión de realizar el pago de las aportaciones y participaciones federales y estatales a las que tenía derecho el Municipio actor respecto del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, lo cierto es que de la lectura integral de la demanda se advierte que impugna la omisión de pago del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, por el monto de \$446,105.00 (cuatrocientos cuarenta y seis mil ciento cinco pesos 00/100 moneda nacional), por lo que hace a los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.

19. En este sentido, esta Primera Sala considera que debe tenerse como impugnado en la presente controversia constitucional esa omisión de pago del mencionado fondo, por lo que ahora procede realizar la oportunidad en la presentación de la demanda de controversia constitucional.

### V. OPORTUNIDAD

20. Tal y como quedó precisado en el apartado anterior, el acto impugnado en la presente controversia constitucional es la omisión de pago del

---

<sup>6</sup> 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."

Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, por el monto de \$446,105.00 (cuatrocientos cuarenta y seis mil ciento cinco pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.

21. El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>7</sup> establece que el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional, cuando se impugnen actos será de treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

22. Sin embargo, respecto de actos de carácter omisivo la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

23. Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

24. 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 la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

25. En vista de lo anterior, es de concluirse que, en tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que la demanda será oportuna, igualmente, mientras ésta subsista.

---

<sup>7</sup> "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."

26. Así, en cuanto al acto impugnado, esto es, la omisión de pago del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales de los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis, debe considerarse que la demanda se presentó de forma oportuna ya que el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de pago de esos meses.

27. De este modo las omisiones impugnadas de la autoridad se actualizan día a día,<sup>8</sup> por lo que debe tenerse como oportuna la presentación de la demanda presentada el dieciséis de abril de dos mil dieciocho respecto de dicha omisión.

## VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

28. El actor es el Municipio de Jiménez del Estado de Michoacán de Ocampo y en su representación promueve la demanda Jaime León Villagómez, quien se ostenta como síndico municipal. Dicho carácter lo acreditó con la constancia de mayoría de la elección de Ayuntamiento del Municipio actor, expedida por el Consejo Municipal del Instituto Electoral de Michoacán de la que se advierte que el citado servidor público fue electo como síndico propietario para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.<sup>9</sup>

29. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>10</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

---

<sup>8</sup> Sirve de apoyo la tesis número P./J. 43/2003, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista." Nove-na Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

<sup>9</sup> Página 18 del expediente principal.

<sup>10</sup> "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. El artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>11</sup> establece que los síndicos municipales tendrán la representación legal del Municipio en los litigios en que éste sea parte.

31. Por tanto, si en el caso suscribe la demanda Jaime León Villagómez, síndico municipal, es claro que tiene la representación necesaria para promover la presente controversia constitucional a favor del Municipio actor.

## VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

32. En el auto admisorio de dieciocho de abril de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, y se le requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda.<sup>12</sup>

33. Por el poder demandado compareció Alejandra Zavala Aguilera, quien se ostentó como subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Michoacán de Ocampo, carácter que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de primero de febrero de dos mil diecisiete, expedido por el secretario de Gobierno del Estado.<sup>13</sup>

34. Ahora, de conformidad con el apartado IX, punto 1.2.2., numeral 3, del Manual de Organización de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo,<sup>14</sup> la citada servidora pública cuenta con las atribuciones para contestar la demanda en nombre del Poder Ejecutivo del Estado.

## VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

35. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado señala que debe sobreseerse en la controversia constitucional porque no existe un conflicto

---

<sup>11</sup> "Artículo 51. Son facultades y obligaciones del síndico:

"...

"VIII. Representar legalmente al Municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento."

<sup>12</sup> Este auto admisorio obra a fojas 22 y siguientes del expediente principal.

<sup>13</sup> Foja 253 del expediente principal.

<sup>14</sup> "IX. Funciones específicas

"1.2.2. De la subdirección de asuntos constitucionales y amparos

"3. Elaborar los proyectos de contestación de las demandas, e informes de controversias constitucionales y las demandas en las acciones de inconstitucionalidad, dando seguimiento y atención en los juicios en todas sus etapas procesales."

entre el Estado y el Municipio actor, y además porque no existe el acto impugnado, ya que al Municipio actor se le cubrieron los pagos incluso con una cantidad mayor a la que le correspondía.

36. Al respecto, deben desestimarse dichas manifestaciones porque son cuestiones que involucran el fondo del asunto, ya que para determinar si existe o no un conflicto entre el Estado y el Municipio debe analizarse si se dejaron de ministrar los recursos del fondo que alega el Municipio actor, y también determinar si las cantidades que señala la autoridad cubren efectivamente los pretendidos adeudos. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99,<sup>15</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

37. Al no existir otra causa de improcedencia, ni advertida alguna de oficio por este Alto Tribunal, se procede al estudio del fondo del asunto.

## IX. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

38. 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 la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo–, ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

39. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>16</sup> se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de

---

<sup>15</sup> Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, de contenido: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

<sup>16</sup> 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.

la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

40. 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<sup>17</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISIOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

41. 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.

---

<sup>17</sup> Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

42. 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.<sup>18</sup>

43. 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.

44. 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.<sup>19</sup>

45. 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<sup>20</sup> el cual consiste básicamente, en que los

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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

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.

46. 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.

47. 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.

48. 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

---

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.

mora deudora, 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.<sup>21</sup>

49. 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:<sup>22</sup>

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

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> "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."

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.

50. 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.

51. 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.<sup>23</sup>

52. Precisado lo anterior, en seguida analizaremos el argumento de invalidez planteado en la demanda, el cual como se ha dicho, esencialmente se refiere a la violación al artículo 115 de la Constitución Federal, derivada de la rea-

---

<sup>23</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a 131/2008).

lización de la omisión impugnada, para determinar si resulta contraria o no a los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales, derivados del citado artículo constitucional.

53. El Municipio actor indica que la autoridad demandada ha sido omisa en cubrirle los recursos financieros que han quedado precisados en esta resolución, consistentes en el Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales por el monto de \$446,105.00 (cuatrocientos cuarenta y seis mil ciento cinco pesos 00/100 moneda nacional) por los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.

54. Para llegar a la cantidad anterior, el Municipio actor afirma que existe un documento que se encuentra resguardado en los archivos de cómputo del Departamento de Transferencias a Municipios y en la Dirección de Operación Financiera, ambas de la Secretaría de Finanzas, en el que se estableció la cantidad –estimada– de \$3'877,144.00 (tres millones ochocientos setenta y siete mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional), previéndose además las directrices sobre la forma y monto de distribución, mismas que quedaron bajo resguardo de las autoridades señaladas.

55. El Municipio actor manifestó que le fue pagada la cantidad de \$3'431,039.00 (tres millones cuatrocientos treinta y un mil treinta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), restándole una diferencia de \$446,105.00 (cuatrocientos cuarenta y seis mil ciento cinco pesos 00/100 moneda nacional).

56. Por su parte, la autoridad demandada al formular su contestación, en primer lugar, negó que se le haya dado a conocer al Municipio actor que el recurso asignado fuera mayor que la cantidad de \$3'101,714.00 (tres millones ciento un mil setecientos catorce pesos 00/100 moneda nacional), ya que este es el monto por concepto que de acuerdo al cálculo de ley le corresponde al Municipio actor por el ejercicio dos mil dieciséis y si el Municipio aceptó que se le pagó la cantidad de \$3'431,039.00 (tres millones cuatrocientos treinta y un mil treinta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), existe una diferencia extra de más de lo presupuestado que asciende al monto de \$329,325.00 (trescientos veintinueve mil trescientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional).

57. Para acreditar estas afirmaciones, la autoridad demandada adjuntó los comprobantes de las transferencias realizadas por parte del Ejecutivo Local al Municipio actor que obran en las páginas doscientos cincuenta y ocho a la doscientos sesenta y ocho del expediente, así como el oficio número SFA/

DOF/DTM/310/2018 de siete de junio de dos mil dieciocho,<sup>24</sup> signado por el director de operación financiera de la Secretaría de Finanzas y Administración de la entidad, mediante el cual da respuesta a la directora de lo contencioso de la Dirección General Jurídica de la citada secretaría respecto de la metodología y el cálculo del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales del año dos mil dieciséis, así como la asignación estimada del mismo para el Municipio de Jiménez, concluyendo con la cantidad de \$3'101,714.00 (tres millones ciento un mil setecientos catorce pesos 00/100 moneda nacional).

58. Conforme a lo anterior, esta Primera Sala advierte que el Municipio actor no acreditó sus pretensiones, mientras que la autoridad demandada demostró haber pagado la cantidad que, por concepto de este fondo le correspondía al Municipio durante el ejercicio dos mil dieciséis, de acuerdo al cálculo exhibido, el cual no fue impugnado en ampliación de demanda por el Municipio actor.

59. Sin que sea obstáculo a lo anterior, que el Municipio haya solicitado al Ministro instructor que se requirieran ciertos documentos que según su dicho se encontraban en resguardo en los archivos de cómputo del Departamento de Transferencias a Municipios y en la Dirección de Operación Financiera, de los que se advertía la cantidad sostenida por el Municipio actor, porque como ya se dijo, la autoridad demandada, al contestar la demanda negó que se le haya dado a conocer al Municipio actor que la cantidad fuera mayor a \$3'101,714.00 (tres millones ciento un mil setecientos catorce pesos 00/100 moneda nacional), ni el Municipio actor comprobó que ante la falta de publicación del acuerdo por el que, entre otras cosas, se da a conocer el monto estimado, se le hubiera dado a conocer el monto y la metodología a seguir que esgrime el Municipio actor.

60. Asimismo, tampoco pasa desapercibido para esta Primera Sala el oficio número MJM/2017/10/235 de once de octubre de dos mil diecisiete, exhibido por el Municipio actor al formular sus alegatos, mediante el cual se advierte que el presidente del Municipio actor le solicitó al secretario de Finanzas de la entidad, entre otras cosas, su apoyo en relación con adeudos derivados del Programa de Servicios Públicos Municipales de los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis, por las cantidades de \$825,644.00 (ochocientos veinticinco mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) y \$446,105.00

---

<sup>24</sup> Fojas 254 a 256 del expediente en que se actúa.

(cuatrocientos cuarenta y seis mil ciento cinco pesos 00/100 moneda nacional), respectivamente, ello porque este documento únicamente indica lo que el Municipio le manifestó al secretario de Finanzas que se le adeuda; sin embargo, no se advierte algún reconocimiento por parte de la autoridad que nos permita confirmar que dichas cantidades efectivamente se le adeudaban al Municipio actor.

61. En este sentido y toda vez que la autoridad demandada acreditó haber cubierto los recursos financieros derivados del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis, lo procedente es calificar como infundado el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor y declarar que no existió la falta de pago del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara que no existió la omisión de pago del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servidores Públicos Municipales.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien aclaró que está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ILAMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ILAMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ILAMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE ILAMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO**

**LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE ILAMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES AL MUNICIPIO DE ILAMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A LA BURSATILIZACIÓN AL MUNICIPIO DE ILAMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ILAMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO Y DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO 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 ILAMATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 140/2016. MUNICIPIO DE ILAMATLÁN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 4 DE JULIO DE 2018. CINCO

VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cuatro de julio de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 140/2016, promovida por el síndico municipal de Iliamna, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa.

### I. **Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las aportaciones federales del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAMFDF) por el mes de octubre de dos mil dieciséis; así como aquellas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis; los recursos correspondientes al Ramo 28 de octubre de dos mil dieciséis, y los no entregados de bursatilización.

3. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrieron las autoridades demandadas transgreden el orden constitu-

---

<sup>1</sup> Cuaderno de controversia constitucional 140/2016, fojas 1 a 36.

cional, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón que se dejó de percibir en forma puntual, efectiva y completa el importe económico de las aportaciones derivadas de los fondos citados, lo que le impidió disponer de los recursos.

4. **Trámite de la demanda.** Por auto de ocho de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 140/2016, así como turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de nueve de noviembre siguiente,<sup>3</sup> admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, y la designación de delegados, y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandado al Poder Ejecutivo y Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no se reconoció tal carácter al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno, al director de Contabilidad Gubernamental y al director de Cuenta Pública, ambos de la Secretaría de Finanzas, a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de esa entidad, en virtud de que se trataba de una dependencia subordinada a dicho Poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictara las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emitiera en el asunto.

7. Consecuentemente, emplazó al Poder Ejecutivo y Legislativo 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. De igual manera, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

8. Respecto a la suspensión solicitada, se ordenó formar el cuaderno incidental respectivo con copia certificada de las constancias que integran el expediente.

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 81 a 82.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, fojas 83 a 86.

9. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico municipal sostuvo los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

a) Las autoridades transgreden el principio de integridad de los recursos municipales, al retener indebidamente los fondos federales (FORTAMUNDF, FISMDF, participaciones correspondientes al mes de octubre del Ramo 28 y aquellos relativos a la bursatilización).

b) La omisión de entrega de los recursos es ilegal, dado que no existe norma o disposición general que permita o justifique que no se le entreguen en forma completa las participaciones, lo que redundará en perjuicio económico e impacta la autonomía, concretamente, la libertad de administración hacendaria de la que goza por disposición constitucional, al afectarse su autosuficiencia económica y libre disposición de los recursos económicos que le corresponden.

c) Por otro lado, señala que los artículos 115, fracción IV, de la Constitución, y 2o.-A, antepenúltimo párrafo, 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como 3o., 7o., 8o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz, se advierte que las participaciones federales que reciban los Municipios forman parte de su hacienda, las que serán cubiertas en los términos que para su distribución determinen las Legislaturas Locales, mediante disposiciones de carácter general.

d) Además, que los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las Legislaturas Locales. La Federación entregará las participaciones a los Municipios, por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba, y el retraso dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión, para los casos de pago a plazos de contribuciones.

e) Añade que las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios, son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por aquellos, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bien sea a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Asimismo, sostuvo que proceden las compensaciones que se requieran efectuar, cuando sean a consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos

originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones o cuando exista entre las partes interesadas, o la Ley de Coordinación Fiscal así lo autorice.

f) Enfatiza que esta Suprema Corte ha establecido un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendientes al fortalecimiento de su autonomía. Los cuales son: el principio de libre administración de la hacienda municipal; el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda pública municipal; principio de integridad de los recursos municipales; derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; facultad de los Ayuntamientos para que propongan, a las Legislaturas Estatales, las cuotas y tarifas; facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos.

g) Señala que las participaciones federales 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.

h) Sobre este punto, añade que esta Suprema Corte 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, tal como se desprende del criterio «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."

i) Agrega que la omisión de entrega de los recursos implica una violación al principio de integridad de los recursos y violación del artículo 115 constitucional, que garantiza, entre otras cosas, que los Municipios reciban de forma puntual, efectiva y completa tales recursos.

j) Añade que los actos y omisiones cuya invalidez se reclama, son violatorios de los artículos 14 y 16, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. Ello, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales; con ello queda afectada la autonomía que garantiza la Constitución, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

k) Insiste que la intervención del Estado de Veracruz, 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, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, reitera que la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad en los recursos municipales.

l) Respecto al principio de integridad de los recursos económicos municipales, señala que éste asegura que los Municipios perciban efectiva y puntualmente los recursos a los que constitucionalmente tienen derecho, y obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retardan la entrega de recursos federales a los Municipios.

m) Establece que el principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de los que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin que tengan que sufrir una injerencia de intereses ajenos en ese respecto. El principio de libre administración de la hacienda municipal se proyecta sobre parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.

n) Solicita a esta Suprema Corte que al dictar sentencia señale los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos encargados de cumplirlas, las normas generales o actos a los que se refiera y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, fijando también la condena respectiva, estableciendo el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen o aquel en que la parte condenada deba realizar la actuación correspondiente.

o) En ese sentido, se solicita que se ordene a las autoridades demandadas, de resultar procedente la controversia constitucional, entregar al Municipio actor los fondos y participaciones federales que le corresponde en un plazo no mayor a veinticuatro horas contadas a partir del día siguiente en que sea notificada la resolución de esta Suprema Corte.

p) Concluye su escrito señalando que el Municipio cumple con los requisitos exigidos por la ley para conceder la suspensión de los actos que se reclaman ilegales y, por ende, la solicitó para el efecto de que: i) (sic) las autoridades demandadas entreguen de forma inmediata los fondos federales retenidos, pues no de concederse en ese sentido, se pondría en riesgo la operación de todas las funciones municipales por falta de recursos, lo que pone en riesgo

el derecho humano al desarrollo social de los ciudadanos que habitan en el Municipio.

10. **Contestación de la demanda.** El Poder Ejecutivo de Veracruz, representado por el gobernador del Estado, promovió el escrito de mérito el tres de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.<sup>4</sup> En dicho documento se señaló:

a) La controversia constitucional resultaba improcedente, porque los actos cuya invalidez se demandó fueron impugnados fuera del plazo de treinta días que dispone 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. Lo anterior, pues el Municipio actor sostuvo que tenía conocimiento del acto reclamado días antes a aquel en el que realizó llamados, requerimientos y entregó recibos a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

b) Añade que la omisión reclamada de entregar las participaciones federales se trata, en realidad, de una omisión derivada de un acto positivo ostensible a partir de la lectura de la demanda, la cual debe ser interpretada en su totalidad como acto jurídico. Cita la tesis «P./J. 113/2010», de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."

c) En ese sentido, señala que la aludida omisión de entrega por conducto del Gobierno del Estado de las participaciones federales que le corresponden al Municipio, resulta ser una consecuencia directa de la recepción de dichas participaciones de la Federación por parte de la entidad veracruzana. Señala que se debe tomar en consideración que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y éstos a los Municipios dentro del plazo de cinco días; por ende, una vez que el Estado recibió los recursos, el Municipio debió ejercer las acciones procedentes para exigir su derecho, a partir del día siguiente en que feneció el plazo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal

d) Señala que el síndico municipal expresó en la demanda su pleno conocimiento de la entrega de los recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que estaba al tanto de los actos y debió hacer

---

<sup>4</sup> Ibídem, fojas 115 a 138.

valer los medios de defensa relativos en forma oportuna; pues, como se desprende de las publicaciones de la Gaceta Oficial del Estado en las que se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como montos estimados que recibirá cada Municipio del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016, contenidos en los números extraordinarios 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.

e) En ese sentido, sostiene que 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, no se actualiza en la presente controversia constitucional, puesto que la omisión deriva de un acto positivo.

f) El Municipio actor conocía de antemano las fechas en las que debió recibir los recursos federales que ahora reclama, por lo que el cómputo para inconformarse inició y concluyó sin que el interesado hubiera hecho valer su reclamo. Por ello, se trata de la prescripción del derecho.

g) El acto es inexistente, porque en modo alguno la parte actora ha acreditado la existencia de la supuesta orden, instrucción, autorización o aprobación para llevar a cabo retenciones o descuentos de las participaciones reclamadas; acto que negó.

h) Finalmente, se solicita el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse, como lo dispone el criterio P/J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."

11. Por otro lado, el Poder Legislativo de Veracruz dio contestación a la demanda por medio de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz. En su escrito argumentó lo siguiente:

a) Señala que de la lectura integral de la demanda que da origen al juicio de controversia constitucional, se advierte que la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Veracruz, órgano administrativo que es inexistente dentro de la estructura orgánica de esta Soberanía, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 57, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Por ello, el Congreso del Estado no puede ser llamado a juicio.

b) Sostiene que el Congreso del Estado de Veracruz no participó ni tuvo intervención alguna en los actos reclamados, por lo cual, no existe acto reclamado que le dé el carácter de demandado.

c) Por ello, estima que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley que rige la materia, pues los actos reclamados no fueron emitidos por el Congreso ni tuvo intervención alguna de los órganos administrativos que conforman la estructura orgánica del Poder Legislativo.

d) Por cuanto hace a los hechos, señala que no se pueden negar o afirmar, pues, insiste, no existe intervención alguna del Congreso del Estado en los actos materia del juicio.

e) Respecto a los conceptos de invalidez, sostiene que el Congreso reconoce la autonomía de los Ayuntamientos que integran el Estado de Veracruz, y respeta su personalidad jurídica, la forma en que manejan su patrimonio. Añade que el Congreso ha actuado 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. Así, enfatiza que los actos reclamados no son de su competencia y, por ello, no ha ejecutado actos tendientes a retener, malversar o distribuir recursos.

**12. Referencia a la opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

**13. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el treinta de marzo de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y se puso el expediente en estado de resolución.

**14. Radicación.** Mediante escrito de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete,<sup>6</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal, en acuerdo de seis de noviembre de dos mil diecisiete.<sup>7</sup> Finalmente, en proveído de diez siguiente, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> *Ibídem*, fojas 287 a 288.

<sup>6</sup> *Ibídem*, foja 293.

<sup>7</sup> *Ibídem*, foja 294.

<sup>8</sup> *Ibídem*, foja 295.

## II. Competencia

15. 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 Iliamna y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## III. Precisión de la litis

16. 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,<sup>9</sup> 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.

17. Al respecto, en su escrito inicial, el Municipio actor señaló lo que sigue:

**"Primero.** 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 Iliamna, Veracruz, por el concepto de:

**"1. Los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a el Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFMDF).**

**"2. Los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF).**

"La retención indebida (sic) ministración del Ramo 33 por la cantidad (sic)de agosto y septiembre por la cantidad de \$2'423,391.00 (dos millones cuatrocientos veintitrés mil trescientos noventa y un pesos 00/100), por cada mes **(FISMDF).**

---

<sup>9</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

"La ministración del Ramo 33 del mes de octubre por la cantidad de \$2'423,391.00 (dos millones cuatrocientos veintitrés mil trescientos noventa y un pesos 00/100), por cada mes (**FISMDF**).

	<b>DÍA Y MES QUE SE DEBIÓ HABER ENTREGADO LA MINISTRACIÓN</b>	<b>CANTIDAD EN PESOS MEXICANO QUE DEBIÓ SER MINISTRADA</b>
FORTALECIMIENTO Ramo 33 <b>FAMFDF</b>	<b>OCTUBRE 2016</b>	\$566,384.00
INFRAESTRUCTURA Ramo 33 <b>FISMDF</b>	<b>31 AGOSTO 2016</b>	\$2'423,391.00
INFRAESTRUCTURA Ramo 33 <b>FISMDF</b>	<b>30 SEPTIEMBRE 2016</b>	\$2'423,391.00
INFRAESTRUCTURA Ramo 33 <b>FISMDF</b>	<b>31 OCTUBRE 2016</b>	\$2'423,391.00
	<b>TOTAL</b>	<b>\$7'836,559.00</b>

### 3. Los recursos del mes de octubre del Ramo 28, en lo particular a:

PARTICIPACIONES RAMO 28	<b>OCTUBRE 2016</b>	\$637,436.73
----------------------------	---------------------	--------------

### 4. Los recursos no entregados de Bursatilización

BURSATILIZACIÓN		\$185,401.18
-----------------	--	--------------

"La retención indebida de recursos de la Federación al Municipio de Iliatlán asciende a la cantidad de \$8'659,396.91 (ocho millones seiscientos cincuenta y nueve mil trescientos noventa y seis pesos con 91/100 M.N.).

"**Segundo.** Se reclama la omisión de todas las autoridades antes señaladas como demandadas, cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, en el así (sic) 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, la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retenciones indebidas de las participaciones federa-

les que le corresponden al Municipio de Iliamatlán, mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"**Tercero.** 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 de Iliamatlán que represento provenientes del Fondo por el concepto de Ramo 28, Ramo 33 y bursatilización en lo particular a:

"A) Los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a el Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFMDF), por la cantidad de \$566,384.00 (quinientos sesenta y seis mil trescientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

"B) Los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por los meses de agosto y septiembre por la cantidad de \$2'423,391.00 (dos millones cuatrocientos veintitrés mil trescientos noventa y un pesos 00/100) por cada mes.

"C) Los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF) del mes de octubre por la cantidad de \$2'423,393.00 (dos millones cuatrocientos veintitrés mil trescientos noventa y tres pesos 00/100) por cada mes.

"D) Las participaciones del Ramo 28 por la cantidad de \$637,436.73 (seiscientos treinta y siete mil cuatrocientos treinta y seis con 73/100 M.N.).

"E) Además, la bursatilización por la cantidad de \$186,401.18 (ciento ochenta y seis mil cuatrocientos un pesos 00/100 M.N.) (sic).

	<b>Día</b>	<b>Montos aproximados</b>
PARTICIPACIONES RAMO 28	<b>OCTUBRE</b>	\$637,436.73
BURSATILIZACIÓN		\$186,401.18
FORTALECIMIENTO Ramo 33	<b>OCTUBRE</b>	\$566,384.00
INFRAESTRUCTURA Ramo 33	<b>31 AGOSTO</b>	\$2'423,391.00

INFRAESTRUCTURA Ramo 33	<b>30 SEPTIEMBRE</b>	\$2'423,391.00
INFRAESTRUCTURA Ramo 33	<b>31 OCTUBRE</b>	\$2'423,391.00
	<b>TOTAL</b>	<b>\$8'659,396.91</b>

"La retención indebida de Recursos de la Federación al Municipio de Iliatlán asciende a la cantidad de \$8'659,396.91 (ocho millones seiscientos cincuenta y nueve mil trescientos noventa y seis pesos 91/100 M.N.).

"Así como también se les condene al pago de los intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

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

19. Primero, porque el Municipio actor, recurrentemente, pone de manifiesto no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega de los mismos; y, segundo, debido a que el motivo principal para la presentación de la demanda es, precisamente, la ausencia de pago de esos recursos.

20. Así las cosas, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se considera que los actos impugnados en la presente controversia son:

a) La omisión en cumplir con la obligación constitucional de entregar el importe económico de las aportaciones federales correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal<sup>10</sup> (FORTAMUNDF), por la cantidad de \$566,384.00 (quinientos

<sup>10</sup> Se advierte que en la demanda de controversia, el Municipio actor señaló la abreviación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., como "FAFMDF". No obstante, esta Suprema Corte ha utilizado en diversos precedentes la sigla de "FORTAMUNDF".

sesenta y seis mil trescientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.); solicitándose a su vez el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

b) La omisión en cumplir con la obligación constitucional de entregar el importe económico de los recursos correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del DF (FIS MDF) por la cantidad de \$7'270,175.00 (siete millones doscientos setenta mil ciento setenta y cinco pesos 00/100 M.N.); solicitándose el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

c) La omisión en cumplir con la obligación constitucional de entregar las participaciones del mes de octubre de dos mil dieciséis derivadas del denominado Ramo 28 (se refiere a las del Fondo General de Aportaciones) por la cantidad de \$637,436.73 (seiscientos treinta y siete mil cuatrocientos treinta y seis pesos con setenta y tres centavos 73/100 M.N.); solicitándose el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

d) La omisión de entrega de los recursos relativos a bursatilización por la cantidad de \$185,401.18 (ciento ochenta y cinco mil cuatrocientos un pesos con dieciocho centavos 18/100 M.N.); solicitándose el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

21. Para el Municipio, estas omisiones se traducen en los siguientes conceptos, meses y montos:

<b>FORTAMUNDF</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito</b>
Octubre	\$566,384.00	Octubre de 2016
<b>Total</b>	\$566,384.00	

<b>FIS MDF</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito según Diario Oficial de la Federación</b>
AGOSTO	\$2'423,391.00	07/sep/2016
SEPTIEMBRE	\$2'423,391.00	07/oct/2016
OCTUBRE	\$2'423,391.00	04/nov/2016
<b>Total</b>	\$7'270,173.00	

<b>Fondo General de Participaciones del Ramo 28</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito</b>
Octubre	\$637,436.73	Octubre de 2016
<b>Total</b>	<b>\$637,436.73</b>	

<b>Bursatilización</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de depósito</b>
	\$185,401.18	Variable
<b>Total</b>	<b>\$185,401.18</b>	

22. Cabe destacar que respecto a lo anterior, en varios apartados de la contestación de la demanda, el Poder Ejecutivo implica que la retención o la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos son inexistentes o no resultan actos propios, sino de la antigua 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 las participaciones.

23. Sobre esta cuestión, esta Sala estima que, a diferencia de otros casos, por ser una situación excepcional, el análisis de la existencia de las omisiones reclamadas debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si se actualizan o no, los aludidos actos omisivos y, consecuentemente, si los recursos fueron o no entregados, debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la ausencia 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.

24. Misma situación ocurre, como se verá más adelante, por lo que hace a sí, a la fecha de la emisión de la presente resolución, siguen concurriendo o no, las omisiones reclamadas, pues existen constancias que durante el trámite de la controversia constitucional se efectuaron varios pagos al Municipio actor. Empero, se insiste, la valoración tanto de la existencia de los actos como del cumplimiento o no de una obligación es un aspecto que debe estudiarse en el fondo del asunto.

25. 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.

26. 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.

#### IV. Oportunidad

27. 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,<sup>11</sup> 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, para enseguida aplicar dichos criterios al caso concreto.

#### Precedentes de esta Suprema Corte

28. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> la Suprema Corte consideró que se trataba de

<sup>11</sup> 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 ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>12</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>13</sup> Foja 28 de la sentencia.

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

29. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.

30. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.

31. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.

32. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>20</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos

---

<sup>14</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>15</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>17</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>19</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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.<sup>21</sup>

33. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

34. 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.<sup>24</sup> 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.

35. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>25</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago

---

<sup>21</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>22</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>23</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>24</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>25</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince; 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince; y, 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

36. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>26</sup> 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,<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

37. 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.

38. Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la deman-

<sup>26</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

<sup>27</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>28</sup> Foja 51 de la sentencia.

da será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>29</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

### Aplicación al caso concreto

39. Tomando en cuenta lo recién relatado, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega de los recursos provenientes de los meses correspondientes a agosto, septiembre y octubre del FISMDF, octubre de FORTAMUNDF, octubre del Fondo General de Participaciones del Ramo 28, así como los remanentes de bursatilización.

40. Bajo esa lógica, se advierte que estamos en presencia de alegatos de omisiones totales de entrega y, al no existir datos de prueba que contradigan esta apreciación (es decir, no existen constancias que acrediten el pago o pagos parciales de tales recursos económicos a la presentación de la demanda), la oportunidad para impugnar dichas omisiones se actualiza de momento a momento, siendo entonces oportuna la acción respecto a los actos impugnados.

41. Sobre este punto, y a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en la contestación de demanda (referente a que el Municipio actor tuvo conocimiento de las aludidas retenciones o faltas de pago de manera previa, por lo que debía categorizarse como actos positivos), el Municipio actor adujo una ausencia total en la entrega de los mencionados recursos, y de las documentales que constan en el expediente no se advierte la actualización de algún pago parcial o acto de otro tipo, previo a la presentación de la demanda —siete de noviembre de dos mil dieciséis—, que pudiera llevar a valorar tales faltas de pago como actos positivos.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> **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."

<sup>30</sup> Es importante resaltar que el Poder Ejecutivo adjuntó a su informe diversas constancias que acreditan la entrega de varios recursos reclamados (en específico, el comprobante de pago del

42. Esta aplicación de los precedentes sobre la oportunidad de la demanda, respecto a omisiones totales de entrega de ciertos recursos públicos, ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016, y por esta Primera Sala desde el once de enero de dos mil diecisiete, en la controversia constitucional 108/2014 y, recientemente, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho en los expedientes de controversia constitucional 162/2016 y 184/2016. En consecuencia, la causal de improcedencia invocada por el Poder demandado es infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda, en los términos antes señalados.

### V. Legitimación activa

43. El actor es el Municipio de Ilatlán, Veracruz Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda Liberato Lara Ramírez, quien se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de veinte de diciembre de dos mil trece,<sup>31</sup> así como con la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el tres de enero de dos mil catorce.<sup>32</sup>

44. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz 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.

45. 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 el criterio P/J. 52/2000: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS

---

mes de octubre de FORTAMUNDF y de octubre del Fondo General de Participaciones). Sin embargo, todos esos pagos se efectuaron con posterioridad a la demanda: el de octubre de FORTAMUNDF, se hizo el diez de noviembre, y el de octubre del Fondo General de Participaciones, se realizó el dieciocho de noviembre, ambos de dos mil dieciséis (fojas 150 a 152, 162 y 184 del expediente). Consecuentemente, se insiste, al momento de la presentación de la demanda, la falta de entrega por lo que hace a dichos recursos se trataba de omisiones de carácter absoluto y, por ende, su oportunidad de impugnación se actualizaba de momento a momento.

<sup>31</sup> Foja 37 del expediente en que se actúa.

<sup>32</sup> *Ibidem*, fojas 38 a 67.

DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO.<sup>33</sup>

46. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico de Ilatlán posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

47. 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

48. En el auto de admisión de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandado a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

49. Por parte del Poder Legislativo, acudió María Elisa Manterola Sainz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la entidad, de conformidad con lo previsto en los numerales 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada, como se aprecia del "Acuerdo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado, que fungirá durante el año legislativo comprendido del día 5 de noviembre de 2016 al 4 de noviembre de 2017, correspondiente al primer año del ejercicio constitucional", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 720.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, fojas 103 a 110.

50. No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que en el caso procede decretar el sobreseimiento respecto de este Poder, toda vez que no puede tener la naturaleza de demandado, al no haber participado de forma alguna en las omisiones que el Municipio impugna y, por ende, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la controversia constitucional.

51. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,<sup>35</sup> y 10, fracción II, a contrario sensu,<sup>36</sup> de la ley reglamentaria de la materia se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquélla relativa a la falta de carácter del Poder demandado, cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

52. Luego, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo 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.

53. Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Congreso de Veracruz señaló, como causal de sobreseimiento, la inexistencia de los actos que se le atribuyeron en la controversia, la cual, al margen de la conclusión que antecede, no podría prosperar, porque en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>37</sup> en lo que interesa, cuando de las constancias de autos apareciere que no existe el acto que se reclama, deberá sobreseerse en el juicio. Sin embargo, la hipótesis en mención no se da en el caso, ya que es inconcuso que la conducta que reclama el Municipio actor se encuentra vigente, al no haber percibido las aportaciones federales a que tiene derecho, por así constar en el expediente.

54. Luego, con base en estas consideraciones, procede decretar el sobreseimiento de la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Vera-

---

<sup>35</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>36</sup> "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."

<sup>37</sup> "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."

cruz, en términos del artículo 20, fracción II,<sup>38</sup> de la ley reglamentaria, ante la falta de legitimación pasiva.

55. Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.",<sup>39</sup> la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

56. Por su parte, el Poder Ejecutivo es representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis,<sup>40</sup> que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y el acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz, de Ignacio de la Llave de uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la que el referido funcionario tomó protesta a su cargo como gobernador del Estado,<sup>41</sup> por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

---

<sup>38</sup> 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."

<sup>39</sup> Texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

<sup>40</sup> *Ibíd*em, foja 122.

<sup>41</sup> *Ibíd*em, fojas 125 a 133.

## VII. Causas de improcedencia

57. En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz planteo otras razones de improcedencia, al margen de las ya analizadas.

58. Por un lado, aunado al alegato de extemporaneidad de la demanda, la autoridad demandada adujo que la controversia debe declararse improcedente en razón de la "prescripción" del derecho del Municipio actor para ejercitar las acciones correspondientes en contra de la alegada omisión de entrega de los diversos recursos. A su juicio, la omisión alegada deriva, en realidad, de un acto positivo consistente en el incumplimiento por parte del Estado de Veracruz de entregar los recursos dentro del plazo de cinco días que tenía para ello.

59. Como se razonó en relación con los alegatos de extemporaneidad, esta Suprema Corte no comparte la petición del Poder Ejecutivo. Dicho alegato de "prescripción", en realidad, está relacionado a su vez con la oportunidad de la impugnación de los actos omisivos.

60. Por ende, como se argumentó en párrafos previos, advirtiendo la causa de pedir del Municipio actor y valorando las pruebas que constan en el expediente, se estima que los actos reclamados por el Municipio actor consisten en la omisión de entrega total, por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, de diversos recursos económicos.

61. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional dispone que, en principio, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. En los casos en que la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de la publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación. Tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, el plazo será de sesenta días computados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine. Sin embargo, respecto de actos de carácter omisivo, la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

62. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creado así una situación permanente mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad. 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 la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

63. Por tanto, se reitera, sin prejuzgar sobre la omisión o no en la entrega de los recursos económicos, se estima que en el caso estamos ante este tipo de actos omisivos. Así, contrario a lo aducido por el Poder Ejecutivo de la entidad, resulta aplicable al caso, la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."<sup>42</sup>

64. Ahora, por otro lado, el gobernador de Veracruz solicitó a este Alto Tribunal, el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse como lo dispone el criterio P./J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."<sup>43</sup>

65. No obstante, esta Primera Sala no advierte la existencia de otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se aprecia de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la actualización de algún otro, por lo que se procede a estudiar el fondo del asunto.

---

<sup>42</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicado en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2013, Tomo XVIII, página 1296.

<sup>43</sup> Texto: "Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: 'En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.' Siguese de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: 'Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ... Tres días para cualquier otro caso', no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso." Novena Época del *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 392.

## VIII. Estudio de fondo

66. 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 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.

67. 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 jurisprudenciales aplicables sobre la hacienda municipal; y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

### Precedentes de la Suprema Corte

68. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>44</sup> 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.

69. 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

---

<sup>44</sup> 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.

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."<sup>45</sup>

70. 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.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

<sup>46</sup> 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,

71. 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 preetiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.<sup>47</sup>

72. 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,<sup>48</sup> 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.

---

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.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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.

73. 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.

74. En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

75. 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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

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.

<sup>49</sup> "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."

<sup>50</sup> 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.

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.

76. 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.

77. 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 incurrir en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

### Aplicación al caso concreto

78. Como cuestión previa, antes de entrar al estudio de los conceptos de invalidez, cabe destacar que, tal como se mencionó en el considerando tercero, el Municipio de Iliamatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, reclamó la omisión de entrega de los recursos correspondientes: i) al FORTAMUNDF (octubre de 2016); ii) al FISMDF (agosto, septiembre y octubre de 2016); iii) al Ramo General 28 (octubre de 2016); y, iv) bursatilización. Así como los intereses derivados de la omisión de entrega de todos éstos.

79. Sin embargo, consta que durante el periodo de instrucción de la presente controversia, por escrito de treinta de marzo de dos mil diecisiete, el Municipio actor presentó nuevas pruebas al expediente y rindió alegatos. Una de esas pruebas es el oficio No. TMI-006/03-2017,<sup>52</sup> suscrito por la tesorera municipal, y certificado por el secretario del Ayuntamiento de Iliamatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, en donde se señala que en los estados de cuenta bancarios y financieros del Municipio actor al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, se contaba con la siguiente información:

"1. En la cuenta No. 0103723895 de Bancomer, S.A., en la que son depositados mensualmente los recursos del Ramo 033, en específico el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF) del ejercicio 2016, no se ha recibido lo correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre, cuyo monto asciende a **\$7'270,175.00 (siete millones doscientos setenta mil ciento setenta y cinco pesos 00/100 M/N); no obstante, de acuerdo al calendario emitido por la Secretaría de Finanzas y Planeación de Veracruz, mismo que se nos fue proporcionado, ya debieron haber depositado dichos recursos de acuerdo con las fechas programadas; el de agosto el día 31, el de septiembre del día 30, y el de octubre del día 31. Se envía copia del documento de referencia.**

"2. En la cuenta No. 0103723593, S.A. (sic), en la que son depositados mensualmente los recursos del Ramo 033, en específico, el Fondo de Aportación para el Fortalecimiento Municipal (FAMFDF)<sup>53</sup> 2016, se depositó **\$1'978,188.35 (un millón novecientos setenta y ocho mil ciento ochenta y cinco (sic) pesos 35/100 M.N.), cubriendo la deuda que anteriormente se mencionaba.**

<sup>52</sup> Cuaderno de controversia constitucional 140/2016, fojas 199-200.

<sup>53</sup> Se advierte que en la demanda de controversia, el Municipio actor señaló la abreviación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., como FAFMDF. No obstante, como ya se mencionó, en varios precedentes, para referirse a dicho fondo, esta Suprema Corte utiliza las siglas: "FORTAMUNDF".

"3. En referencia al recurso del Ramo 28 de Participaciones Federales en la cuenta No. 0103722775, de Bancomer, se depositó **\$10'699,377.71 (diez millones seiscientos noventa y nueve mil trescientos setenta y siete pesos 71/100 M.N.)**; cubriendo la deuda que se había mencionado anteriormente.

"4. En cuanto al recurso de bursatilización equivalente a **\$215,697.22 (DOSCIENTOS QUINCE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS 22/100 M.N.)**, se ha depositado, respectivamente, la deuda que se tenía.

"De todo lo anterior, sólo estamos en espera de la deuda de **\$7'270,175.00 (siete millones doscientos setenta mil ciento setenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, en la cuenta No. 0103723895 de Bancomer, S.A., el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF) del ejercicio 2016."

80. De la anterior transcripción se advierte que el Municipio actor consintió haber recibido los recursos reclamados correspondientes al FORTAMUNDF, al Fondo General de Participaciones del Ramo 28, y a la bursatilización, mientras que reiteró el reclamo de omisión de entrega de las aportaciones del FISMDF relativas a los meses de agosto, septiembre y octubre.

81. Cuestión que se sustenta, además, a partir de las constancias exhibidas por el Poder Ejecutivo demandado, de las cuales se desprende que, mediante oficio TES/327/2017,<sup>54</sup> de siete de febrero de dos mil diecisiete, el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado manifestó la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor hasta ese momento.

82. Respecto a las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUNDF), se detallaron los pagos, fechas y montos al Municipio actor, que siguen:

<b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F.</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
FONDO FORTALECIMIENTO ENERO 2016	\$566,384.00	29-ene-16

<sup>54</sup> Fojas 150 a 152 del expediente.

FONDO FORTALECIMIENTO FEBRE-RO 2016	\$566,384.00	29-feb-16
FONDO FORTALECIMIENTO MARZO 2016	\$566,384.00	04-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO ABRIL 2016	\$566,384.00	29-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO MAYO 2016	\$566,384.00	13-jun-16
FONDO FORTALECIMIENTO JUNIO 2016	\$566,384.00	30-jun-16
FONDO FORTALECIMIENTO JULIO 2016	\$566,384.00	29-jul-16
FONDO FORTALECIMIENTO AGOS-TO 2016	\$566,384.00	31-ago-16
FONDO FORTALECIMIENTO SEP-TIEMBRE 2016	\$566,384.00	06-oct-16
FONDO FORTALECIMIENTO OCTU-BRE 2016	\$566,384.00	10-nov-16
FONDO FORTALECIMIENTO NOVIEM-BRE 2016	\$566,384.00	07-dic-16
FONDO FORTALECIMIENTO DICIEM-BRE DE 2016	\$566,384.00	13-dic-16

83. En torno a los recursos del Fondo General de Participaciones Federales derivado del Ramo 28, el tesorero afirmó que en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV) no se visualizan pagos pendientes al Municipio actor, de acuerdo a los siguientes montos y fechas de pago:

<b>FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES</b>	<b>MONTO</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>
FONDO GENERAL ENERO	\$642,666.00	19-feb-16
FONDO GENERAL FEBRERO	\$801,963.26	18-mar-16

FONDO GENERAL MARZO	\$654,166.00	19-abr-16
FONDO GENERAL ABRIL	\$1'209,134.00	18-may-16
FONDO GENERAL MAYO	\$804,586.50	20-jun-16
FONDO GENERAL JUNIO	\$863,155.56	20-jul-16
FONDO GENERAL JULIO	\$809,768.00	29-jul-16
FONDO GENERAL AGOSTO	\$846,800.80	21-sep-16
FONDO GENERAL SEPTIEMBRE	\$704,343.40	18-oct-16
FONDO GENERAL OCTUBRE	\$637,436.73	18-nov-16
FONDO GENERAL NOVIEMBRE	\$706,208.00	07-dic-16
FONDO GENERAL DICIEMBRE	\$741,976.00	11-ene-17

84. Así las cosas, y tal como se explicará a detalle en los párrafos que siguen, esta Suprema Corte estima que, al momento de presentarse la demanda, la omisión de entrega de ciertos recursos antes precisados se encontraba actualizada (salvo respecto a lo que se resolverá por el acto reclamado de falta de pago de "bursatilización"), pues existía una obligación de hacer por parte de la autoridad demandada, y fue hasta el periodo de instrucción de la presente controversia constitucional, y tras la fecha límite de entrega que el Ejecutivo Local cumplió con sus obligaciones y depositó al Municipio actor los montos precisados en su oficio No. TMI-006/03-2017.

85. Consecuentemente, se adelanta, aunque al día de hoy ya no subsiste la omisión reclamada, lo cierto es que la misma sí se actualizó por lo que hace a determinados actos reclamados, lo cual tuvo incidencia en la hacienda municipal del Municipio actor y, por ello, esta Suprema Corte de Justicia está obligada a analizar la temporalidad de los pagos efectuados para el efecto de determinar el resarcimiento económico al Municipio actor en términos de intereses por el retraso en el pago de los recursos a los que tenía derecho.

86. Una vez aclarado este aspecto, se pasa al análisis de los actos reclamados por el Municipio actor, dividiendo el estudio en varios subapartados atendiendo al origen de dichos recursos.

#### *Análisis respecto al FISMDF*

87. Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal (FISMDF), consiste en una serie de

aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma. En ese sentido, tal como fue alegado por el Municipio actor, de las documentales que constan en el expediente se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado las participaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, respecto alguna de ellas, 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.

88. Por ende, esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Ilatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues, como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que garantizan el respeto a la autonomía municipal, están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso no se han observado.

89. A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (sic), en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35<sup>55</sup> establece que los Estados de-

---

<sup>55</sup> **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

berán 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.

90. Bajo esa tónica, de las constancias exhibidas al expediente por el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante oficio TES/327/2017,<sup>56</sup> el tesorero local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

91. Respecto al FISMDF, se afirmó que ya se habían entregado los siguientes meses y montos al Municipio (ninguno de éstos fue objetado en la demanda de controversia):

Concepto	Monto	Fecha de pago
FONDO ENERO 2016	\$2'423,391.00	02-feb-16
FONDO FEBRERO 2016	\$2'423,391.00	03-mar-16
FONDO MARZO 2016	\$2'423,391.00	29-abr-16

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."

<sup>56</sup> Fojas 150 a 152 del expediente.

FONDO ABRIL 2016	\$2'423,391.00	08-jun-16
FONDO MAYO 2016	\$2'423,391.00	30-jun-16
FONDO JUNIO 2016	\$2'423,391.00	01-jul-16
FONDO JULIO 2016	\$2'423,391.00	31-ago-16

92. De igual manera, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis (que fueron los precisamente reclamados en la demanda), habían sido ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado el treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda<sup>57</sup>); empero, de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los registros pendientes de pago a favor del Municipio actor de esos meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, por los montos que a continuación se detallan:

<b>Fondo</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de registro</b>
FONDO AGOSTO 2016	\$2'423,391.00	29-ago-16
FONDO SEPTIEMBRE 2016	\$2'423,391.00	26-sep-16
FONDO OCTUBRE 2016	\$2'423,391.00	27-oct-16

93. 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 \$7'270,173.00 (siete millones doscientos setenta mil ciento setenta y tres pesos 00/100 M.N.), en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

94. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor

<sup>57</sup> Fojas 174 a 182 del expediente.

los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo del "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2016", se advierte lo siguiente:

"**Décimo.** La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP. ..."

### **Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016**

<b>FISMDF</b>				
<b>Mes</b>	<b>Fecha de radicación al Estado</b>	<b>Fecha límite de radicación a los Municipios</b>	<b>Fecha de depósito</b>	<b>Días fuera del plazo</b>
Enero	29	8 de febrero	18 de febrero	10
Febrero	29	7 de marzo	4 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22
Abril	29	6 de mayo	31 de mayo	25
Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	01 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26

Agosto	31	7 de septiembre	---	204 <sup>58</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	154 <sup>59</sup>
Octubre	31	4 de noviembre	---	126 <sup>60</sup>

95. Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan a los referidos tres meses del FISMDF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito, en términos del apartado de efectos de esta sentencia.

#### *Análisis respecto al FORTAMUNDF*

96. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUNDF), es un conjunto de recursos federales que son asignados directamente a los Municipios, por lo que deben ser entregadas en tiempo y forma, y le son aplicables los referidos principios de integridad y ejercicio directo del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. Su fundamento se encuentra en los artículos 25, fracción IV, y 36 a 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> A la fecha del cierre de instrucción el cuatro de abril de dos mil diecisiete, al no haber sido demostrado lo contrario por el poder demandado.

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> **"Artículo 25.** Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley, para los fondos siguientes:

"...

"IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal."

**"Artículo 36.** El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y,

"b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en

97. Al respecto, por decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se emitió 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 de Ignacio de la Llave, para el Ejercicio Fiscal de 2016"*, en donde se establecen las siguientes fechas límite para la entrega de los recursos:

"Quinto. La entrega de los recursos provenientes del FORTAMUNDF se hará en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo señalado en el último párrafo del artículo 48 de la ley, y con base en el calendario que para tal efecto publicó dicha Secretaría

---

el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

**"Artículo 37.** Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

**"Artículo 38.** El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de diciembre de 2015, en el artículo quinto del "Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", lo que a continuación se presenta: ..."

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF.**

<b>Mes</b>	<b>Fecha de radicación al Estado</b>	<b>Fecha límite de radicación a los Municipios</b>
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

98. En ese tenor, se advierte que previo a la presentación de la demanda –siete de noviembre de dos mil dieciséis a las 19:17 horas–, el recurso correspondiente al mes de octubre de dos mil dieciséis del FORTAMUNDF, no había sido entregado al Municipio actor (lo que en su momento dio pie al incumplimiento de la aludida obligación de hacer por parte del Ejecutivo Local, pues para esa fecha no existía registro de tal entrega).

99. Sin embargo, como se adelantó, se encuentra acreditado en el expediente que, el diez de noviembre de dos mil dieciséis,<sup>62</sup> el Ejecutivo Local transfirió al Municipio la cantidad de \$566,384.00 (quinientos sesenta y seis mil trescientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), y que el propio Municipio actor consintió dicha situación a través de su escrito de treinta de marzo de dos mil diecisiete (con las pruebas anexas), aceptando implícitamente que la fecha y el monto entregado eran correctos.<sup>63</sup>

100. Por ende, dada la fijación de la litis en el presente asunto, se advierte que existía una obligación de hacer por parte del Ejecutivo Local (transferencia de recursos con fecha límite al cuatro de noviembre de dos mil dieciséis<sup>64</sup>), y aunque a la fecha ya no concurre esa omisión, se incurrió en un retraso en su cumplimiento de seis días. Lo anterior se evidencia en la tabla siguiente:

<b>FORTAMUNDF</b>				
<b>Mes</b>	<b>Fecha de radicación al Estado</b>	<b>Fecha límite de radicación a los Municipios por parte del Ejecutivo Local</b>	<b>Fecha de depósito efectivo al Municipio actor</b>	<b>Días fuera del plazo</b>
Octubre	31	4 de noviembre	10 de noviembre	6

101. En consecuencia, a pesar de que la autoridad demandada efectuó el pago del monto reclamado, esta Primera Sala advierte que el retraso en el cumplimiento de su obligación genera afectaciones a la hacienda municipal

<sup>62</sup> Foja 243 del expediente.

<sup>63</sup> Fojas 199 a 202 del expediente.

<sup>64</sup> En atención al citado acuerdo de ministración de recursos, publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. Por su parte, en atención a las cargas de la prueba en una controversia constitucional, se tiene por acreditada la existencia de una obligación de hacer por parte del Ejecutivo Local (a partir de lo alegado por el Municipio actor en su demanda) y, toda vez que la autoridad demanda no aportó la información necesaria para advertir cuándo fueron entregados los recursos del FORTAMUNDF al Ejecutivo Local por la Federación, se concluye, entonces, que se recibieron en el plazo legalmente establecido y que fue la autoridad demandada estatal quien se retrasó en el respectivo pago.

y, por ende, se debe condenar al Ejecutivo Local al pago de los intereses correspondientes, en términos del apartado de efectos de la presente resolución.

*Análisis respecto al Fondo General de Participaciones*

102. 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 octubre, 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 artículos 2o., 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> **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 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

103. 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 artículo 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:

**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

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."

Octubre	9 de noviembre
Noviembre	7 de diciembre
Diciembre	6 de enero

104. Ahora bien, analizando el acto reclamado y la citada reglamentación aplicable, esta Suprema Corte considera que debe sobreseerse en el asunto por lo que hace a este acto reclamado, ya que al día de la presentación de la demanda aún no había transcurrido el plazo para la entrega de las participaciones correspondientes al mes de octubre. Es decir, la demanda de controversia constitucional se interpuso el siete de noviembre de dos mil dieciséis, y el Poder Ejecutivo todavía tenía tiempo para entregar el monto de las participaciones de octubre, al ser su fecha límite el nueve de noviembre de acuerdo al calendario de ministraciones.

105. Consecuentemente, se sobresee la controversia, toda vez que a la fecha de presentación de la demanda era inexistente la obligación de entrega de participaciones federales, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>66</sup>

#### *Análisis de los recursos de bursatilización*

106. En su demanda, el Municipio actor también alegó que el Ejecutivo Local incumplió con su obligación de entregarle recursos relativos a bursatilización por la cantidad de \$185,401.18 (ciento ochenta y cinco mil cuatrocientos pesos con dieciocho centavos 18/100 M.N.). Al respecto, haciendo un análisis de este escrito con el resto de pruebas y constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala llega a la convicción de que debe sobreseerse la acción por lo que hace a este acto reclamado por inexistencia y con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

107. El Municipio actor no refiere en ningún apartado de su demanda a que se refiere con "recursos no entregados de bursatilización" ni de dónde provienen los mismos. Por su parte, en su escrito de treinta de marzo de dos

<sup>66</sup> "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"I. y II. ...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y,

"IV. ..."

mil diecisiete, en el que expuso sus alegatos y adjuntó varias pruebas, tampoco hay una explicación sobre este aspecto (simplemente, en una de las pruebas, el aludido oficio emitido por la Tesorería Municipal, se dice que ya se recibieron los recursos de bursatilización sin mayores aclaraciones). En consecuencia, cobra aplicación la última porción normativa de la citada fracción III del artículo 20, en donde se establece sobreseer la acción de controversia si no se encuentra probada la existencia del acto reclamado.

### IX. Efectos

108. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen, por una parte, en la entrega de las cantidades demandas respecto a los recursos del FISMDF (correspondientes a 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, el pago de los intereses por la demora en la entrega de los recursos relativos al mes de octubre del FORTAMUNDF.

109. 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/o 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.

110. Por lo que hace a la condena de pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISMDF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

b) Por su parte, respecto al FORTAMUNDF, tal como se expuso en el estudio de fondo, la demora en la entrega fue de seis días.

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, en términos de los apartados sexto y octavo de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los actos del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en términos de los apartados octavo y noveno de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 113/2010 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 140/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Iliatlán del Estado de Veracruz.

En la sesión de cuatro de julio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 140/2016, en la que el Municipio de Iliatlán, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, demandó de, entre otras autoridades, al Poder Ejecutivo de la Entidad la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Fortamundf), por el mes de octubre de dos mil dieciséis, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y el Fondo General de Participaciones del mes de octubre del mismo año.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, como omisivos, lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y al pago de la cantidad que corresponda por el mes de octubre del mismo año por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUNDF), más el correspondiente pago de intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que, en mi opinión, dichos actos no son negativos, sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo–, se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del FISMDF y del pago de intereses por la demora en la entrega de los recursos del mes de octubre de dos mil dieciséis del FORTAMUNDF, porque estas impugnaciones se hicieron de manera oportuna. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el siete de noviembre siguiente, después del veinticinco de octubre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre, por lo que es evidente su extemporaneidad.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ 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 Y DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO 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 BENITO JUÁREZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 221/2016. MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 20 DE JUNIO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIENES SE RESERVAN EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de junio de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 221/2016, promovida por el síndico Municipal de Benito Juárez, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo del Estado y otras autoridades de esa entidad federativa.

### I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El seis de diciembre de dos mil dieciséis, Alejandro Hernández Hernández, en su carácter de síndico del Municipio de Benito Juárez, en el 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, del director general de Contabilidad Gubernamental y del director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, y de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de esa entidad federativa.

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 cubrir lo correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de los meses de septiembre y octubre del dos mil dieciséis, sumando un total de \$6476,114.00 (seis millones cuatrocientos setenta y seis mil ciento catorce pesos 00/100 moneda nacional) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de septiembre y octubre sumando un importe total de \$1'481,158.00 (un millón cuatrocientos ochenta y un mil ciento cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

3. **Trámite de la demanda.** El seis de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 221/2016 y, por razón de turno, designó, como instructor del procedimiento, al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de ocho de ese mismo mes y año, admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación y la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz; sin embargo, no tuvo con ese carácter al secretario de Finanzas del Estado, al director general de Contabilidad Gubernamental y al director de Cuenta Pública de esa Secretaría, así como a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, en virtud de que se tratan de órganos subordinados de los indicados Poderes Ejecutivo y Legislativo, 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, emplazó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que lo representara, manifestaran lo que a su interés legal conviniera; asimismo, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

7. **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 lo correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de los meses de septiembre y octubre del dos mil dieciséis, sumando un total de \$6'476,114.00 (seis millones cuatrocientos setenta y seis mil ciento catorce pesos 00/100 moneda nacional) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de septiembre y octubre sumando un importe total de \$1'481,158.00 (un millón cuatrocientos ochenta y un mil ciento cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

b) Del entramado normativo formado por los artículos 115, fracción IV de la Constitución Federal, así como la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, se advierte que, las participaciones federales forman parte de la hacienda municipal y los Estados tienen la obligación de entregar íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban, del fondo de fomento municipal, de acuerdo con lo que establezcan las entidades federativas. De tal suerte, la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados. Éstos, a su vez, deberán entregar las participaciones a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba y el retraso dará lugar al pago de intereses. Dichas participaciones municipales, no pueden afectarse, para fines específicos ni ser sujetas a retención, salvo en ciertos casos específicos.

c) La Suprema Corte ha establecido, a partir del artículo 115 constitucional, un cúmulo de garantías de orden tributario y financiero a favor de los Municipios, tendentes al fortalecimiento de su autonomía, a saber: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal; b) principio de ejercicio directo de los recursos de la hacienda municipal; c) principio de integridad de los recursos municipales; d) derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; e) principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; f) facultad de los Ayuntamientos para proponer en su ámbito territorial cuotas y tarifas aplicables a diversas materias y, finalmente; g) facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos.

d) Por disposición del artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones deben entregarse de forma íntegra a los Municipios en términos de lo establecido por las legislaturas locales, lo que tratándose de Veracruz es el cien por ciento. Al no existir manifestación de voluntad, por parte del Municipio, para llevar a cabo retención alguna, ni existir un acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno de Veracruz y el Municipio de Benito Juárez, no hay justificación para la omisión de entrega de los recursos descritos, que ya fueron puntualmente, recibidos por el Poder Ejecutivo.

e) Aunado a lo anterior, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de administración hacendaria de los Municipios y no puede imponérsele restricción alguna al tenor de la 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."

f) Así las cosas, la intervención del Estado de Veracruz, respecto a los recursos municipales es la de simple mediación administrativa pero no de dis-

posición, suspensión o retención. Por lo anterior, estima que la Suprema Corte debe determinar la ilegalidad de las omisiones impugnadas.<sup>1</sup>

**8. Contestación de demanda del Poder Legislativo Local.** El Poder Legislativo demandado en su contestación señaló, en síntesis, que:

a) Por lo que hace a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, éste es un órgano inexistente, razón por la cual no puede ser llamado a juicio el Congreso del Estado de Veracruz.

b) El Congreso Local no puede tener carácter de autoridad demandada por lo que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. Lo anterior obedece a que los actos que impugna el Municipio actor no fueron emitidos por el Congreso Local ni por sus órganos administrativos.

c) Ad cautelam los hechos no le son propios, por lo cual, no puede afirmar o negarlos. Por otro lado, respecto a los conceptos de invalidez, refirió que la legislatura sólo aprueba la forma en la que se designan las participaciones federales, pero no puede nunca retenerlas pues dicha entidad no recibe recursos ni los distribuye.

d) Sostiene que el Congreso del Estado siempre ha respetado las facultades que le corresponden a los demás órganos por lo que no ha ejecutado acto alguno tendente a retener, malversar o distribuir cualquier tipo de recurso.

**9. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo Local.** El Poder Ejecutivo demandado dio contestación a la demanda de forma extemporánea.<sup>2</sup>

**10. Acuerdo y desahogo.** Mediante acuerdo de cinco de abril de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento formulado al Poder Ejecutivo local en el diverso acuerdo de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, en el sentido de remitir a este Alto Tribunal copia certificada de las documentales relacionadas con los actos impugnados en la presente

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que en su escrito de demanda el Municipio actor solicitó la suspensión para efectos de la entrega inmediata de los recursos cuya omisión impugnó, sin embargo, el Ministro instructor por acuerdo de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, determinó negar la suspensión en los términos solicitados y con el fin de preservar la materia del juicio la concedió para el efecto de que el Poder Ejecutivo se abstuviera de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores a la fecha de la concesión de la suspensión.

<sup>2</sup> Véase el auto del Ministro instructor de 10 de marzo de 2017, que obra en la foja 112 del expediente en que se actúa.

controversia constitucional ordenando dar vista de ello al Municipio actor y a la Procuraduría General de la República.

11. **Manifestaciones del Municipio actor.** Mediante escrito presentado el siete de abril de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Municipio actor realizó precisiones al escrito inicial de demanda respecto de las cantidades presuntamente adeudadas por el Gobierno del Estado de Veracruz. Al respecto manifestó lo siguiente:

a) Por lo que hace al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) se omitió manifestar en el escrito de demanda que se adeuda también la partida mensual de agosto de dos mil dieciséis consistente en \$3'238,057.00 (tres millones doscientos treinta y ocho mil cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional). Refirió además que, el Municipio actor tiene un crédito con Banobras en el Estado, por el que se le descuenta la cantidad de \$748,832.67 (setecientos cuarenta y ocho mil ochocientos treinta y dos pesos 67/100 moneda nacional) mensualmente y de los tres meses adeudados, da un total de \$2'246,498.01 (dos millones doscientos cuarenta y seis mil cuatrocientos noventa y ocho pesos 01/100 moneda nacional) mensuales. Por ello, la suma total de la cantidad adeudada ya incluyendo el descuento del crédito de Banobras es de \$7'467,674.99 (siete millones cuatrocientos sesenta y siete mil seiscientos setenta y cuatro pesos 99/100 moneda nacional).

b) El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF) cuya omisión de pago se impugnaba, fue cubierto en su totalidad por el Gobierno del Estado a finales del año dos mil dieciséis.

c) En la demanda de controversia constitucional, omitió mencionar que, respecto al Programa de Bursatilización la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se les adeuda aproximadamente la cantidad de \$350,000.00 (trescientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional) por concepto de ministración del segundo semestre del ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, según el Fideicomiso F/997.

12. Mediante acuerdo de diecisiete de abril de dos mil diecisiete el Ministro instructor previno al Municipio actor para que, en el plazo de cinco días hábiles, aclarara su escrito señalando si su intención era promover una ampliación de demanda y, de ser el caso, presentara el escrito con las formalidades y requisitos legales correspondientes, apercibiéndolo de que, en caso de no desahogar esta prevención en el plazo referido, se decidiría sobre su escrito con los elementos que obraran en autos. Mediante acuerdo de veintitrés de mayo de

dos mil diecisiete el Ministro instructor, ante la falta de desahogo de la prevención tuvo al promovente únicamente realizando diversas manifestaciones.

13. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador 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.

14. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, 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 interpuestos los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

15. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de dos de marzo de ese mismo año.

## II. Competencia

16. 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 Benito Juárez, y los Poderes Legislativo y 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

17. 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<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> **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."

18. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

a) La invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio por concepto del 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 y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

b) La invalidez de las órdenes relacionadas a los descuentos y retenciones indebidas de las participaciones federales por concepto del 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 y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

c) La omisión de pago 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 del año en curso, sumando un total de \$6'476,114.00 (seis millones cuatrocientos setenta y seis mil ciento catorce pesos 00/100 moneda nacional) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de septiembre y octubre del citado año, sumando un importe total de \$1'481,158.00 (un millón cuatrocientos ochenta y un mil ciento cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

19. No obstante tales señalamientos, esta Primera Sala considera que, del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente,<sup>4</sup> lo efectivamente impugnado en esta controversia es la omisión de pago respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los

---

<sup>4</sup> 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."

meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por un pretendido monto de \$6'476,114.00 (seis millones cuatrocientos setenta y seis mil ciento catorce pesos 00/100 moneda nacional) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por un pretendido monto de \$1'481,158.00 (un millón cuatrocientos ochenta y un mil ciento cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

20. Ahora bien, no pasa inadvertido, a esta Primera Sala, que el Municipio actor mediante escrito presentado el siete de abril de dos mil diecisiete, presentó precisiones al escrito inicial de demanda respecto de las cantidades presuntamente adeudadas por el Gobierno del Estado de Veracruz.<sup>5</sup> Sin embargo, el Municipio actor no desahogó la prevención del Ministro instructor de diecisiete de abril de dos mil diecisiete, para que señalara si su intención era promover ampliación de demanda y, de ser el caso, presentara el escrito con las formalidades y requisitos legales correspondientes, apercibiéndolo de que, en caso de no desahogar esta prevención en el plazo referido, se decidiría sobre su escrito con los elementos que obraran en autos, sin embargo, como ya lo señalamos, el Municipio actor no desahogó el citado requerimiento, por lo que el Ministro instructor, mediante auto de veintitrés de mayo de dos mil diecisiete únicamente tuvo al Municipio realizando manifestaciones. De este modo y ante dicha omisión de desahogo, esta Primera Sala no puede tomar en cuenta las pretendidas nuevas impugnaciones y ulteriores adeudos señalados por el Municipio actor en el escrito de manifestaciones señalado.

#### IV. Oportunidad

21. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para

---

<sup>5</sup> En las páginas 157 y 158 del expediente, el Municipio actor en dicho escrito de 7 de abril de 2017, realizó precisiones, al escrito inicial de demanda, respecto de las cantidades presuntamente adeudadas por el Gobierno del Estado de Veracruz. Al respecto manifestó lo siguiente:

"a) Por lo que hace al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) se omitió manifestar en el escrito de demanda que se adeuda también la partida mensual de agosto de dos mil dieciséis consistente en \$3'238,057.00 (tres millones doscientos treinta y ocho mil cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional).

"b) En la demanda de controversia constitucional omitió mencionar que respecto al Programa de Bursatilización, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se le adeuda aproximadamente la cantidad de \$350,000.00 (trescientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional) por concepto de ministración del segundo semestre del ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, según el Fideicomiso F/997."

lo cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis: P./J. 43/2003<sup>6</sup> tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día. A continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

22. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

23. En la controversia constitucional 20/2005<sup>9</sup> 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**.<sup>10</sup> 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.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno, el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>8</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno, el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>10</sup> Foja 49 de la sentencia.

24. En la controversia constitucional 98/2011<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

25. En la controversia constitucional 37/2012<sup>13</sup> 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**.<sup>14</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

26. En la controversia constitucional 67/2014<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

27. En la controversia constitucional 78/2014<sup>17</sup> el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo local: 1) la reten-

<sup>11</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>12</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>13</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>14</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>15</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>16</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

ción 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**.<sup>18</sup>

28. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor **impugna, de forma absoluta**, la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>19</sup> Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

29. En la controversia constitucional 73/2015<sup>20</sup> 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.

30. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>21</sup> 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

<sup>18</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>19</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala, el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>21</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

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,<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

31. 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.<sup>24</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

32. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor impugna la omisión de pago respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarca-

<sup>22</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>23</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>24</sup> 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."

ciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por un pretendido monto de \$6'476,114.00 (seis millones cuatrocientos setenta y seis mil ciento catorce 00/100 moneda nacional) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por un pretendido monto de \$1'481,158.00 (un millón cuatrocientos ochenta y un mil ciento cincuenta y ocho 00/100 moneda nacional). Al valorarse como una omisión de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, la demanda se interpuso en tiempo.

33. 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

34. El actor es el Municipio de Benito Juárez, de Veracruz Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Alejandro Hernández Hernández, quien se ostenta con el carácter de síndico Municipal. Dicho carácter lo acreditó con la constancia de mayoría de síndico único expedida por el Instituto Electoral Veracruzano, de la que, se advierte que, el citado funcionario fue electo como síndico propietario para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.<sup>25</sup>

35. En relación con la representación, el artículo 37, fracción I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz,<sup>26</sup> 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.

<sup>25</sup> Página 41 del expediente principal. De igual forma, aporta copia simple de su credencial electoral. (Foja 42 del expediente principal)

<sup>26</sup> "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, 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 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."<sup>27</sup>

37. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Benito Juárez 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

38. En el auto de admisión de ocho de diciembre de dos mil dieciséis se tuvieron como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Vera-

<sup>27</sup> Novena Época, registro digital: 192100, Pleno, jurisprudencia, *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.

cruz 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.

39. El Poder Ejecutivo fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de Gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa de la entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría, de fecha doce de junio de dos mil dieciséis, que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>28</sup> En términos del artículo 42 de la Constitución del Estado de Veracruz, el Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa se deposita en un solo individuo denominado gobernador del Estado. Luego entonces, si por parte de dicho poder comparece su titular, resulta claro que éste tiene facultades de representación del mismo.

## VII. Causas de improcedencia

40. En el presente caso, si bien el Poder Legislativo hizo valer diversas causas de improcedencia, lo cierto es que no se le tuvo como autoridad demandada. Asimismo, conviene recordar que el Poder Ejecutivo presentó su contestación, de forma extemporánea, por ello no se hace relación de su contenido.

41. Al no existir algún motivo de improcedencia de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

---

<sup>28</sup> Página 93 del expediente principal.

## VIII. Estudio de fondo

42. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave–, 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,<sup>29</sup> 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/2010<sup>30</sup> 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."

45. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente, lo siguiente:

<sup>29</sup> 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.

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

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

b) 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 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.<sup>31</sup>

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.

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

---

<sup>31</sup> 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.

propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.<sup>32</sup>

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 Municipios,<sup>33</sup> el cual, consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los ci-

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.". «Décima Época», *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.

tados 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.

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 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.

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 deuditoria, 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:<sup>34</sup>

"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.

<sup>34</sup> "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 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."

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 aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a 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.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver, las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

**56. Omisión en el pago de los fondos FIS MDF y FORTAMUNDF.**

Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala, concluye que, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales, correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FIS MDF) por los meses de septiembre y octubre, en cambio, no existe adeudo por lo que hace al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUNDF), como a continuación se demostrará.

**57. Por lo que respecta al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FIS MDF).** 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 Poder Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de septiembre y octubre de 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 actor, 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.

59. En ese sentido, debe decirse, que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FIS MDF), la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo segundo en relación con el artículo 35<sup>36</sup>, establece que, los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

---

<sup>36</sup> 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.

60. De las documentales exhibidas en el expediente ante esta Suprema Corte, se advierte que, mediante oficio TES/673/2017,<sup>37</sup> el tesorero local le informó al director general Jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de

---

**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 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."

<sup>37</sup> Fojas 118 y ss. del expediente en que se actúa.

Veracruz de Ignacio de la Llave, lo siguiente respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor:

<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Fondo infraestructura	18-feb-16	\$2'489,224.33
Fondo infraestructura	23-mar-16	\$2'489,224.33
Fondo infraestructura	29-abr-16	\$2'489,224.33
Fondo infraestructura	31-may-16	\$2'489,224.33
Fondo infraestructura	30-jun-16	\$2'489,224.33
Fondo infraestructura	01-jul-16	\$2'489,224.33
Fondo infraestructura	31-ago-16	\$2'489,224.33

61. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la entidad con fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre todos de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda).

62. 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:

<b>Fondo para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Fondo infraestructura	29-ago-16	\$2'489,224.33
Fondo infraestructura	26-sep-16	\$2'489,224.33
Fondo infraestructura	27-oct-16	\$2'489,226.33
<b>Total</b>		<b>\$7'467,674.99</b>

63. Por lo tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que: la omisión impugnada consistente en la falta de entrega al

Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis (que son los meses impugnados), resulta fundada pues la propia autoridad demandada reconoció la falta de pago de los meses impugnados.

64. En este sentido, esta Sala, considera que, lo procedente es ordenar la entrega de los recursos que corresponden a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

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 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.

69. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>38</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J.46/2004<sup>39</sup> 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 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."

<sup>38</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>39</sup> Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página: 883.

70. De este modo por lo que se refiere a este Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), la autoridad demandada deberá pagar los montos correspondientes 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 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.

### **71. Omisión en el pago de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).**

72. Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37 y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>40</sup> establecen que se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y

<sup>40</sup> "Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y,

"b) Al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

"Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal de que se trate las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

73. Así, por lo que corresponde al acto precisado como impugnado consistente en la omisión del pago del importe económico de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, la autoridad demandada en el citado oficio TES/673/2017 informó lo siguiente:

"En referencia a los recursos correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), informo que se encuentran cubiertas en su totalidad, lo cual se detalla el ejercicio fiscal ulterior y se anexan las transferencias correspondientes que acreditan dichos pagos:

<b>Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Fondo fortalecimiento pago 1 mes enero	29-ene-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 2 mes febrero	29-ene-16	\$740,579.00

"Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

Fondo fortalecimiento pago 3 mes marzo	04-abr-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 4 mes abril	29-abr-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 5 mes mayo	31-may-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 6 mes junio	30-jun-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 7 mes julio	29-jul-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 8 mes agosto	31-ago-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 9 mes septiembre	10-nov-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 10 mes octubre	10-nov-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 11 mes noviembre	07-dic-16	\$740,579.00
Fondo fortalecimiento pago 12 mes diciembre	13-dic-16	\$740,579.00

74. En efecto, tal como se advierte de lo anterior, la autoridad demandada en su contestación a la demanda señaló que las ministraciones por este fondo se encuentran cubiertas en su totalidad, es decir, no existe pago pendiente por este concepto, por tanto, al no ser objetado lo señalado por la autoridad responsable, sino por el contrario aceptado por el Municipio actor,<sup>41</sup> y haber acreditado el pago impugnado, por lo que corresponde a este Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), esta Primera Sala, concluye que, no existe la omisión de pago impugnada.

75. No obstante, esta Sala estima que hay que condenar al pago de los intereses, por el retraso en la entrega de los recursos, por lo que hace a los meses de septiembre y octubre del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), ya que ambos fueron pagados el diez de noviembre de dos mil dieciséis, esto es con casi un mes de retraso, respecto del mes de septiembre y con seis días de retraso respecto del mes de octubre, ya que conforme al calendario de pagos de este fondo la fecha límite de pago al Municipio era el siete de octubre, y como ya se dijo, la autoridad lo pagó hasta el diez de noviembre de dos mil

<sup>41</sup> Incluso, el Municipio actor manifestó en el diverso escrito de 7 de abril de 2017, que por lo que hace a este fondo el pago se encuentra cubierto en su totalidad, al respecto señaló: "... debo manifestarle a este órgano jurisdiccional que dicha prestación ya fue cubierta en su totalidad a finales del año pasado, a la institución que represento, la cual consiste en el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF) ...". Páginas 157 y 158 del expediente principal.

dieciséis, por tanto, se deben pagar los intereses que se generaron desde el siete de octubre de dos mil dieciséis al diez de noviembre del mismo año.

### 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 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, así como los intereses del mes de septiembre del mismo año, por lo que respecta al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), 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 aquél 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.

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 parcialmente procedente y parcialmente 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 impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), quienes se reservan el derecho de

formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

**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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VIII. 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 SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN A 2016) AL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN (FORTAFIN**

**A 2016) AL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A LA BURSATILIZACIÓN AL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN 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 O ENTERO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO Y DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO 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 SAN ANDRÉS TENEJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 144/2016. MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TENEJAPAN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 15 DE AGOSTO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIENES SE RESERVARON EL DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **quince de agosto de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 144/2016, promovida por el síndico municipal de San Andrés Tenejapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y otras autoridades de esa entidad federativa.

### I. Antecedentes y trámite del asunto.

1. **Interposición de la demanda.** El nueve de noviembre de dos mil dieciséis, Liborio Juárez Fuentes, en su carácter de síndico del Municipio de San Andrés Tenejapan, en el 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, del director general de Contabilidad Gubernamental, y del director de Cuenta Pública, los dos últimos pertenecientes a la misma secretaría, y de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local.

2. En la demanda, en esencia, se argumenta que se vulnera el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, por la omisión de las autoridades demandadas, de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF), por el monto de \$1'021,922.00 (un millón veintiún mil novecientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional); del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por un monto de \$474,474.00 (cuatrocientos setenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional); del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión A de dos mil dieciséis (FORTAFIN A 2016), por un monto de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional); y del concepto de bursatilización,<sup>1</sup> por la cantidad de \$711,522.00 (setecientos once mil quinientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional), así como el pago de los intereses correspondientes.

3. Las conductas omisas de las autoridades demandadas transgreden el orden constitucional en agravio del Municipio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal e integridad de sus recursos económicos, en razón que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas del fondo citado, lo que le impidió disponer de los recursos, y de igual

---

<sup>1</sup> En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor no especifica si con "bursatilización" se refiere a un fondo de participaciones, de aportaciones, a un subsidio, o a un fideicomiso.

modo, ante la extemporaneidad de pago reclamado se generaron intereses hasta ese momento.

4. **Trámite de la demanda.** El diez de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 144/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de misma fecha, admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, y la designación de delegados, y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo con ese carácter al secretario de Finanzas, al director general de Contabilidad Gubernamental, y al director de Cuenta Pública, los dos últimos pertenecientes a la misma Secretaría, ni a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de esa entidad, en virtud de que se trata de dependencias subordinadas a dichos Poderes.

7. Consecuentemente, emplazó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que los representara, manifestaran lo que a su interés legal conviniera; asimismo, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

8. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) La administración libre municipal se encuentra consagrada tanto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, como en diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

b) La Suprema Corte ha establecido, a partir del artículo 115 constitucional, un cúmulo de garantías de orden tributario y financiero a favor de los Municipios, tendientes al fortalecimiento de su autonomía, a saber: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal; b) principio de ejercicio directo de los recursos de la hacienda municipal; c) principio de integridad de los recursos municipales; d) derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; e) principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; f) facultad de los Ayuntamientos para proponer en su ámbito territorial cuotas y tarifas aplicables a diversas materias; y, finalmente, g) facultad de los Municipios para proponer sus Leyes de Ingresos.

c) Asimismo, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que estos recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones establecidas en la propia norma.

d) De lo anterior se advierte que, si bien es cierto que puede haber casos en que resulte válida una afectación y retención de participaciones federales, no nos encontramos en ninguna de las hipótesis de retención admisibles. De tal suerte, los recursos cuya omisión se impugna, ya fueron asignados al Ayuntamiento, y aun así, no han sido entregados a pesar de su recepción puntual por el Gobierno del Estado de Veracruz.

e) Aunado a lo anterior, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de administración hacendaria de los Municipios, y no puede imponérsele restricción alguna, al tenor de la 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."

f) Así las cosas, la intervención del Estado de Veracruz respecto a los recursos municipales, es la de simple mediación administrativa, pero no de disposición, suspensión o retención. Por lo anterior, estima que la Suprema Corte debe determinar la ilegalidad de las omisiones impugnadas.<sup>2</sup>

**9. Contestación de la demanda del Poder Legislativo Local.** El Poder Legislativo Local contestó la demanda y expresó, esencialmente, lo siguiente:

a) Por lo que hace a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, éste es un órgano inexistente, razón por la cual, no puede ser llamado a juicio el Congreso del Estado de Veracruz.

b) Estima que el Congreso no puede tener carácter de autoridad demandada en tanto, a su juicio, se actualiza la causal de sobreseimiento prevista

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que en su escrito de demanda, el Municipio actor solicitó la suspensión para efectos de la entrega inmediata de los recursos cuya omisión impugnó; sin embargo, el Ministro instructor, por acuerdo de diez de noviembre de dos mil dieciséis, determinó negar la suspensión en los términos solicitados, y con el fin de preservar la materia del juicio, la concedió para el efecto de que el Poder Ejecutivo se abstuviera de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores a la fecha de concesión de la suspensión.

en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. Lo anterior obedece a que los actos que reclama el actor no fueron emitidos por el Congreso Local ni por sus órganos administrativos.

c) Ad cautelam respondió que los hechos no le son propios, por lo cual no puede afirmarlos o negarlos. Por otro lado, respecto a los conceptos de invalidez, refirió que la Legislatura sólo aprueba la forma en la que se designan las participaciones federales, pero no puede nunca retenerlas, pues dicha entidad no recibe recursos ni los distribuye.

d) El Congreso del Estado siempre ha respetado las facultades que le corresponden a los demás órganos, por lo que no ha ejecutado acto alguno tendiente a retener, malversar o distribuir cualquier tipo de recurso.

**10. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

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 dieciséis.

b) Señala que el Municipio actor espontáneamente manifestó que desde hace meses se realizaron los llamados y requerimientos. En ese sentido, se ostentó sabedor del acto impugnado con anterioridad a la fecha en que indica se le comunicó de manera verbal la existencia de las órdenes para retener las prestaciones reclamadas. Por ello, estima que la acción resulta extemporánea.

c) Aduce que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, a saber, el que la demanda haya sido presentada fuera de los plazos establecidos, cosa que aduce se prueba con la manifestación expresa del acto. Ello se robustece por el hecho de que las omisiones impugnadas provengan de un acto positivo (retención de los recursos).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Robustece su dicho con la cita de la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN

d) A mayor abundamiento, adujo que el Poder Ejecutivo del Estado dio a conocer, a través de la publicación en la Gaceta Oficial,<sup>4</sup> 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. Siendo así, el Municipio actor conocía de antemano las fechas en que debió recibir los recursos federales que ahora impugna. Por tanto, al no haberlos recibido en el tiempo establecido para ello, el cómputo del término para impugnar inició y concluyó sin que se haya hecho valer el reclamo.

e) Refiere que el acto impugnado es inexistente respecto a las órdenes, instrucciones y autorizaciones para la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio. En ese sentido, estima que la parte actora no ha acreditado la existencia de dichas órdenes. Así, estima que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

11. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador 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 tres de abril de dos mil diecisiete, 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 no interpuestos los alegatos 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, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, 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 por auto de dos de marzo de ese año.

---

ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716.

<sup>4</sup> Contenidos en los números extraordinarios 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.

## 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 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 San Andrés Tenejapan, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, 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

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 Unidos Mexicanos,<sup>5</sup> 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 su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló, como actos impugnados, los siguientes:

a) 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 San Andrés Tenejapan, Veracruz, por los siguientes conceptos:

– Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF), por el monto de \$1'021,922.00 (un millón veintidós mil novecientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional).

– Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por la cantidad de \$474,474.00 (cuatrocientos setenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y cuatro «pesos 00/100 moneda nacional»).

<sup>5</sup> **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."

– Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A (FORTAFIN), por el monto de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional).

– "Bursatilización", por la cantidad de \$711,522.00 (setecientos once mil quinientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional).

b) 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, así como al pago de los intereses correspondientes.

17. De este modo, esta Primera Sala considera que lo impugnado en esta controversia constitucional es la omisión de pago al Municipio actor respecto del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISDMDF), por un pretendido monto de \$1'021,922.00 (un millón veintiún mil novecientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional), del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por un pretendido monto de \$474,474.00 (cuatrocientos setenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y cuatro), del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A (FORTAFIN) por el pretendido monto de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional), y por "bursatilización", la pretendida cantidad de \$711,522.00 (setecientos once mil quinientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional), así como el pago de los intereses correspondientes.<sup>6</sup>

18. Ahora bien respecto a lo manifestado por el Poder Ejecutivo, en el sentido de que los actos impugnados son inexistentes, esta Sala considera que ese análisis 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 ins-

---

<sup>6</sup> 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.", «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536».

No pasa desapercibido que, si bien en las páginas 12 y 17 de la demanda, se señalan montos distintos respecto de los fondos FISDMDF, FORTAMUNDF y FORTAFIN, lo cierto es que, tal como se acaba de precisar, de la lectura integral de la demanda se advierte que los montos impugnados son los que quedaron precisados, ya que así se advierte de las páginas 3, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 14, 15, 21, 22, 23, 32 y 33 de la demanda formulada por el Municipio actor.

tancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

#### IV. Oportunidad

19. 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,<sup>7</sup> tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día. A continuación, se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

20. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

21. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>10</sup> el Municipio de Acaapulco 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

---

<sup>7</sup> 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 con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>9</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>10</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

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**.<sup>11</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

22. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

23. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>14</sup> 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**.<sup>15</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

24. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>16</sup> 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,

---

<sup>11</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>12</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

<sup>13</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>14</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>15</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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.<sup>17</sup>

25. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>18</sup> 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**.<sup>19</sup>

26. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor **impugna de forma absoluta** la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>20</sup> Finalmente, por lo que hace al acto 5), debe tenerse en tiempo, toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

27. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>21</sup> 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

---

<sup>17</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>19</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>20</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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.

28. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>22</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; y, 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1), la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

29. De acuerdo con los anteriores precedentes, es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos; b) los pagos parciales; c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales; y, d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual,

<sup>22</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández.

<sup>23</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>24</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>25</sup> **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."

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.<sup>25</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

30. 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 Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF), por un pretendido monto de \$1'021,922.00 (un millón veintiún mil novecientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional), del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por un pretendido monto de \$474,474.00 (cuatrocientos setenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y cuatro), del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A (FORTAFIN), por el pretendido monto de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional), y por "bursatilización", la pretendida cantidad de \$711,522.00 (setecientos once mil quinientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional), así como el pago de los intereses correspondientes. 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.

31. 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, entre otras.

## V. Legitimación activa

32. El actor es el Municipio de San Andrés Tenejapan, de Veracruz de Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda Liborio Juárez Fuentes, quien se ostenta con el carácter de síndico único municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de síndico municipal.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Foja 34 del expediente principal.

33. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>27</sup> 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.

34. 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 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."<sup>28</sup>

<sup>27</sup> "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."

<sup>28</sup> Novena Época. Registro digital: 192100. Pleno. Jurisprudencia. *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."

35. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de San Andrés Tenejapan 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

36. En el auto de admisión de diez de noviembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

37. Por el Poder Legislativo, contestó la demanda la diputada María Elisa Manterola Sainz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso Local, de conformidad con lo previsto en los numerales 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada, como se aprecia del "Acuerdo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado, que fungirá durante el año legislativo comprendido del día 5 de noviembre de 2016 al 4 de noviembre de 2017, correspondiente al primer año del ejercicio constitucional", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>29</sup>

38. No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que en el caso procede decretar el sobreseimiento respecto de este Poder, toda vez que no puede tener la naturaleza de demandado, al no haber participado de forma alguna en las omisiones que el Municipio impugna y, por ende, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la controversia constitucional.

39. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,<sup>30</sup> y 10, fracción II, a contrario sensu,<sup>31</sup> de la ley reglamentaria de la materia,

<sup>29</sup> Fojas 106 a 109 del expediente

<sup>30</sup> "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>31</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquella relativa a la falta de carácter de poder demandado cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

40. Luego, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo en las omisiones impugnadas, 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, por tanto, procede decretar el sobreseimiento de la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del artículo 20, fracción II,<sup>32</sup> de la ley reglamentaria, ante la falta de legitimación pasiva.

41. Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA."<sup>33</sup> la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

42. Por su parte, el Poder Ejecutivo fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Eje-

---

"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."

<sup>32</sup> "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."

<sup>33</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465, de texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria."

cutivo de la entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, y que a pesar de que no adjuntó copia certificada de la Constancia de Mayoría respectiva, el Ministro instructor tuvo por acreditada la personalidad con la que se ostentó, por ser un hecho notorio consultable en los autos del expediente de la diversa controversia constitucional 124/2016.<sup>34</sup>

## VII. Causas de improcedencia

43. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado hizo valer dos causas de improcedencia. 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, esto es, el haberse presentado 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.

44. 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 absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida fue contestada al momento de precisar los actos impugnados, determinando que la existencia de las omisiones impugnadas debe estudiarse en el fondo.

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 el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta 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 que le corresponden al Municipio actor.

---

<sup>34</sup> Foja 132 del expediente.

47. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>35</sup> 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,<sup>36</sup> 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.

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 necesi-

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

dades, 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.<sup>37</sup>

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 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.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

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 Municipios,<sup>39</sup> 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 éstos recursos también integran la hacienda municipal,

---

<sup>39</sup> 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.

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.

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 deuditoria, 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.<sup>40</sup>

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:<sup>41</sup>

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.

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> "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."

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.

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 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.<sup>42</sup>

**60. Omisión en el pago de los fondos FIS MDF y FORTAMUNDF.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en

---

<sup>42</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

el expediente esta Primera Sala concluye que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF); en cambio, no existe adeudo por lo que hace al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUNDF), como a continuación se demostrará.

61. **Por lo que respecta al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF)**, 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 parte de 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 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 actor, 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.

63. En ese sentido, debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISMDF), la Ley de Coordinación Fiscal, en el artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,<sup>43</sup> establece que los

---

<sup>43</sup> "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

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.

64. De las documentales exhibidas al expediente ante esta Suprema Corte, se advierte que, mediante oficio TES/115/2017,<sup>44</sup> el tesorero local le informó al director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo siguiente respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor:

---

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."

<sup>44</sup> Fojas 141 y ss. del expediente en que se actúa.

<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Pago No. 1 mes enero/2016	\$336,305.00	02-feb-16
Pago No. 2 mes febrero/2016	\$336,305.00	03-mar-16
Pago No. 3 mes marzo/2016	\$336,305.00	29-abr-16
Pago No. 4 mes abril/2016	\$336,305.00	08-jun-16
Pago No. 5 mes mayo/2016	\$336,305.00	30-jun-16
Pago No. 6 mes junio/2016	\$336,305.00	01-jul-16
Pago No. 7 mes julio/2016	\$336,305.00	31-ago-16

65. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad, con fechas treinta y uno de agosto, treinta de septiembre, y treinta de octubre de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda).

66. 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

<b>Fondo para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Pago No. 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$336,305.00
Pago No. 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$336,305.00
Pago No. 10 mes octubre/2016	27-oct-16	\$336,309.00
		<b>\$1'008,919.00</b>

67. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que la omisión impugnada consistente en la falta de entrega al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones

para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, resulta fundada, pues la propia autoridad demandada reconoció la falta de pago del monto de \$1'008,919.00 (un millón ocho mil novecientos diecinueve 00/100 moneda nacional).

68. Conviene precisar que, si bien el Municipio actor señaló como impugnado el monto de \$1'021,922.00 (un millón veintiún mil novecientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional), lo cierto es que, como ya quedó acreditado, la propia autoridad demandada, fue la que aceptó un adeudo por este fondo por \$1'008,919.00 (un millón ocho mil novecientos diecinueve 00/100 moneda nacional), lo que no fue cuestionado por el Municipio actor y, además, esa cantidad coincide con la suma de tres meses que han venido ministrando en los meses de enero a julio.

69. 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:

**"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:**

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo

Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

70. 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 (FIS-MDF) señalados, no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a su autonomía.

71. 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.

72. 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.

73. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>45</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004,<sup>46</sup> 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 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

<sup>45</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>46</sup> Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."

74. 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 \$1'008,919.00 (un millón ocho mil novecientos diecinueve 00/100 moneda nacional) que, como lo informó la autoridad demandada, corresponde 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.

#### **75. Omisión en el pago de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).**

76. Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37, y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>47</sup> establecen que se enterará mensualmente por par-

<sup>47</sup> "Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y

"b) Al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o demarcación territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

"Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del

tes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

77. Así, por lo que corresponde al acto precisado como impugnado consistente en la omisión del pago del importe económico de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por el pretendido monto de \$474,474.00 (cuatrocientos setenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional), la autoridad demandada en el citado oficio TES/115/2017, informó lo siguiente:

"Para el caso de las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, cubiertas en su totalidad, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

---

Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

"Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

<b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del D.F.</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Pago No. 1 mes enero/2016	\$122,785.00	29-ene-16
Pago No. 2 mes febrero/2016	\$122,785.00	29-feb-16
Pago No. 3 mes marzo/2016	\$122,785.00	04-abr-16
Pago No. 4 mes abril/2016	\$122,785.00	29-abr-16
Pago No. 5 mes mayo/2016	\$122,785.00	13-jun-16
Pago No. 6 mes junio/2016	\$122,785.00	30-jun-16
Pago No. 7 mes julio/2016	\$122,785.00	29-jul-16
Pago No. 8 mes agosto/2016	\$122,785.00	31-ago-16
Pago No. 9 mes septiembre/2016	\$122,785.00	10-nov-16
Pago No. 10 mes octubre/2016	\$122,785.00	10-nov-16
Pago No. 11 mes noviembre/2016	\$122,785.00	07-dic-16
Pago No. 12 mes diciembre/2016	\$122,788.00	13-dic-16

78. En efecto, tal como se advierte de lo anterior, la autoridad demandada, en su contestación a la demanda, señaló que las ministraciones por este fondo se encuentran cubiertas en su totalidad, es decir, no existe pago pendiente por este concepto, pues incluso adjuntó las transferencias electrónicas de los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.<sup>48</sup> Por tanto, al no haber sido objetado el Municipio actor lo señalado por la autoridad demandada por el Municipio actor (sic), y haber acreditado el pago impugnado, por lo que corresponde a este fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), esta Primera Sala concluye que no existe la omisión de pago impugnada.

79. No obstante, esta Sala estima que se debe condenar al pago de los intereses por el retraso en la entrega de los recursos por lo que hace a los meses de septiembre y octubre del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), ya

<sup>48</sup> Páginas 162 a 175 del expediente.

que ambos fueron pagados hasta el diez de noviembre de dos mil dieciséis, esto es, con casi un mes de retraso, respecto del mes de septiembre y con seis días de retraso respecto del mes de octubre, ya que conforme al calendario de pagos de este fondo la fecha límite de pago al Municipio era el siete de octubre y el cuatro de noviembre, respectivamente, y como ya se dijo, la autoridad los pagó hasta el diez de noviembre de dos mil dieciséis, por tanto, se deben pagar los intereses que se generaron desde el siete de octubre de dos mil dieciséis al diez de noviembre del mismo año, y por el mes de octubre, se debe pagar seis días, desde el cuatro al diez de noviembre de dos mil dieciséis.

80. Lo anterior, 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 quinto, se estableció lo siguiente:

**"Quinto.** La entrega de los recursos provenientes del FORTAMUNDF se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo al calendario que para tal efecto publicó dicha Secretaría en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de diciembre de 2015 mediante el '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', que en su artículo quinto establece lo que a continuación se presenta:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FORTAMUNDF**

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio

Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre

### 81. Omisión en el pago del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN A 2016).

82. Por lo que se refiere a la omisión de pago de los recursos correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A 2016, el Municipio actor señaló que la autoridad demandada le adeudaba un monto de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional). Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

83. En principio, es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN A 2016), se encuentran previstas en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "Provisiones salariales y económicas".

84. Al respecto, el artículo 3o., fracción XVI, del presupuesto<sup>49</sup> 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, como el que se actualiza en el presente caso). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto,<sup>50</sup> se explica que esos recursos para el

<sup>49</sup> **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."

<sup>50</sup> **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

desarrollo regional se destinarán para inversión en las entidades federativas y en los Municipios, los cuales serán responsables de los mismos.

85. 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.

86. 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 del Estado para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y

---

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."

transparencias en el ejercicio de los recursos federales con cargo al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión.

87. En el caso de Veracruz de Ignacio de 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.<sup>51</sup> 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.

88. 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.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> "Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

"...

"XVI. Autorizar, en su caso, a los Ayuntamientos:

"...

"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."

<sup>52</sup> "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;

89. Ahora bien, si bien el Municipio actor señaló que la autoridad demandada le adeudaba un monto de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente al citado fondo, lo cierto es que en la página ciento cuarenta y tres del expediente en que se actúa, obra el ya citado oficio TES/115/2017, de doce de enero de dos mil diecisiete, signado por el tesorero de Finanzas del Estado de Veracruz, en el que informó al director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado, que la cantidad pendiente de pago al Municipio actor, por dicho fondo, es por el monto de \$700,000.00 (setecientos mil pesos 00/100 moneda nacional). Este oficio fue exhibido por la autoridad demandada en alcance a su contestación a la demanda, y en él se señala:

"1) Las aportaciones de los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A 2016), correspondiente al ejercicio 2016, fueron ministradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al Gobierno del Estado de manera global, con fecha 31 de agosto y registradas en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV) con fecha 07 de septiembre de 2016, para lo que se adjunta el recibo de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

---

"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.

"IX. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en relación con la ejecución de políticas y programas relacionados con la igualdad de género.

"Tratándose de convenios con otros Municipios de la entidad, sólo se requerirá el previo acuerdo entre sus respectivos Ayuntamientos, notificándolo al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente."

"Que en el SIAFEV, se advierten registros a favor del Municipio de San Andrés Tenejapan, pendientes de pago por la cantidad de \$700,000.00 (setecientos mil pesos 00/100 M.N.), con fecha de registro en el sistema de 9 de septiembre de 2016.

"Por lo que hace a las ministraciones realizadas al Municipio, derivados del FORTAFIN A 2016, se detallan a continuación:

<b>Fondo</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
FORTAFIN A-16	\$300,000.00 <sup>53</sup>	20-dic-16

"Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo".

90. En este sentido, estos recursos forman parte de la hacienda del Municipio actor, pues además de encontrarse contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como una modalidad de subsidios federales para proyectos de desarrollo en el Ramo 23, por lo que le resultan aplicables los principios que garantizan la autonomía municipal del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal (salvo el de libre administración, al ser recursos preetiquetados), del citado oficio rendido por la autoridad demandada, se advierte que, en efecto, el Municipio actor tenía derecho a recibir dichos recursos y que, además, existía el adeudo pendiente señalado.

91. De este modo, esta Primera Sala concluye que la cantidad adeudada al Municipio actor en lo correspondiente a este fondo es de \$700,000.00 (setecientos mil pesos 00/100 moneda nacional), tal como lo refirió en su contestación a la demanda el Poder Ejecutivo del Estado, máxime que el Municipio actor no objetó en la instrucción de la presente controversia constitucional esta cantidad señalada por la autoridad demandada. Asimismo, cabe señalar que, si bien la autoridad demandada acreditó haber realizado el pago de \$300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.), lo cierto es que del aludido informe rendido por la autoridad demandada se advierte que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público le entregó al Estado los recursos el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis; sin embargo, el Estado entregó estos recursos al Municipio actor hasta el veinte de diciembre del mismo año, por lo que esta Primera Sala estima que también debe condenarse al pago de los intereses correspondientes por la entrega extemporánea del recurso.

<sup>53</sup> Esta cantidad se acredita con la constancia de transferencia que obra a foja 175 del expediente.

92. En este sentido por lo que se refiere a este Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN A 2016, la autoridad demandada deberá pagar el monto de \$700,000.00 (setecientos mil pesos 00/100 moneda nacional) y los intereses correspondientes a este monto, asimismo, deberán pagarse los intereses correspondientes a la entrega extemporánea por el monto de \$300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.), ambos intereses deberán calcularse desde la fecha en que el Gobierno del Estado estaba obligado a llevar a cabo la transferencia de dichos recursos, esto es, desde el ocho de septiembre de dos mil dieciséis, como se advierte del propio oficio TES/115/2017, signado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado, 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.

**93. Omisión en el pago de los recursos derivados del concepto "bursatilización".**

94. En su demanda, el Municipio actor también impugnó que el Ejecutivo Local incumplió con su obligación de entregarle recursos relativos a bursatilización, por la cantidad de \$711,522.00 (setecientos once mil quinientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional). Al respecto, haciendo un análisis de este escrito con el resto de pruebas y constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala llega a la convicción de que debe sobreseer en la controversia constitucional, por lo que hace a este acto impugnado, por inexistencia, y con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

95. El Municipio actor no refiere en ningún apartado de su demanda a qué se refiere con "recursos no entregados de bursatilización", ni de dónde provienen los mismos. Por su parte, en su escrito inicial de demanda, el Municipio actor utiliza solamente esta palabra para referirse a este acto impugnado; además, las pruebas que aportó son registros internos del propio Municipio en el que se refieren a estos recursos como provenientes del "fondo de bursatilización", sin una explicación sobre este aspecto ni mayores aclaraciones. En consecuencia, cobra aplicación la última porción normativa de la citada fracción III del artículo 20, en donde se establece sobreseer en la acción de controversia si no se encuentra probada la existencia del acto impugnado.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> En similares términos se sobreseyó en la controversia constitucional 140/2016, fallada el 13 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

## IX. Efectos

96. 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, así como los intereses de septiembre y octubre del mismo año, por la entrega extemporánea del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y el pago de Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión A de dos mil dieciséis (FORTAFIN A 2016), por un monto de \$700,000.00 (setecientos mil pesos 00/100 moneda nacional), más los intereses correspondientes a este monto, así como al pago de los intereses correspondientes al monto de \$300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.), que por este fondo sí se pagó pero de manera extemporánea, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

97. 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 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.

98. 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 parcialmente 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, así como por la omisión de entrega de los recursos relativos al fideicomiso de bursatilización F-998, en términos del apartado octavo de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 144/2016.

En sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho, se resolvió, por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 144/2016, promovida por el Municipio de San Andrés Tenejapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y Legislativo Local, con motivo de la omisión en la entrega, así como el pago tardío de diversas aportaciones y participaciones federales a las que se tenía derecho.

Si bien coincido con el sentido de dicha votación, me permito aclarar y profundizar las razones de mi voto, apartándome de ciertas consideraciones que no comparto.

**I. Razones de la sentencia.** Del escrito de demanda se advierte que, el Municipio actor señaló, como acto impugnado, que la autoridad demandada le adeudaba la cantidad de **\$1'021,922.00** (un millón veintiún mil novecientos veintidós pesos 00/100 M.N.), relativa al Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal, así como el pago de intereses generados con motivo de su entrega tardía.

Posteriormente, el tesorero local informó la existencia de registros pendientes de pago correspondientes a dicho fondo, por una cantidad de **\$1'008,919.00** (un millón ocho mil novecientos diecinueve pesos 00/100 M.N.). Por lo cual, la mayoría concluyó que lo procedente era condenar a la autoridad demandada a la entrega del **monto confesado**, así como los intereses correspondientes.

Por otra parte, se tuvo como acto impugnado la omisión de entrega de los recursos del rubro de bursatilización por la cantidad de \$711,522.00 (setecientos once mil quinientos veintidós pesos 00/100 M.N.).

Más adelante, en el estudio de fondo, la mayoría consideró que de un análisis de las constancias que obraban en el expediente, debía sobreseerse en la controversia constitucional por inexistencia del acto reclamado, en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia. Esto, ya que el Ayuntamiento no señaló en ningún aparato de su demanda a qué se refería con "recursos no entregados de bursatilización", no de dónde provenían los mismos.

**II. Consideraciones del voto concurrente.** Respetuosamente, emito este voto por lo que respecta a las consideraciones antes descritas. En ese sentido, considero, por una parte, que no es acertado condenar al Poder Ejecutivo Local a la entrega del monto confesado, toda vez que hay una diferencia de **\$13,003.00** (trece mil tres pesos 00/100 M.N.), entre dicha cantidad y el monto reclamado por el Ayuntamiento actor.

Consecuentemente, conforme a las cargas de la prueba, al tratarse de un acto de naturaleza omisiva y no haberse demostrado por parte del demandado la transferencia de lo solicitado, así como lo confesado, se concluye que debió condenarse a la entrega de la cantidad demandada por el Municipio –**\$1'021,922.00**– (un millón veintiún mil novecientos veintidós pesos 00/100 M.N.).

Por otra parte, no se estima acertado el sobreseimiento respecto de los recursos relativos a bursatilización, toda vez que es un hecho notorio que los recursos de bursatilización reclamados provienen del Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado 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 San Andrés Tenejapan–, y Deutsche Bank México, como fiduciario, por lo que atendiendo a las cargas de la prueba debió condenarse al Poder demandado a la entrega de los recursos respectivos, ya que no desvirtuó la existencia de la omisión que se le atribuyó.

Por lo expuesto, respetuosamente difiero de las consideraciones de la mayoría; sin embargo, aun cuando se hubiera resuelto en los términos señalados, el sentido del fallo seguiría siendo el mismo; es decir, declarar parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 144/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de San Andrés Tenejapan del Estado de Veracruz.

En la sesión del quince de agosto de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 144/2016, en la que el Municipio de San Andrés Tenejapan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, demandó, de entre otras autoridades, al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entrega de, entre otros fondos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de, entre otros, al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y al pago del correspondiente pago de intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que, en mi opinión, dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales, y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que, al haber sido considerados como omisiones, implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo–, se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis del FISMDF, y porque estas impugnaciones se hicieron de manera oportuna. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**IV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. 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 AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA**

**LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VII. 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 ÚRSULO GALVÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS AL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS EN REGIONES MARÍTIMAS AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN 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 Y DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO 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, QUEDA INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 188/2016. MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 15 DE AGOSTO DE 2018.

CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIENES SE RESERVARON EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **quince de agosto de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 188/2016, promovida por el síndico Municipal de Úrsulo Galván, Veracruz de Ignacio de la Llave en contra del Poder Ejecutivo y del secretario de Finanzas de esa entidad federativa.

### I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, Rafael Martínez Garcés en su carácter de síndico del Municipio de Úrsulo Galván, en el 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 y del secretario de Finanzas 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 cubrir los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por una cantidad de \$1'907,185.20 (un millón novecientos siete mil ciento ochenta y cinco pesos 20/100 moneda nacional) de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis cada uno por un monto de \$635,728.40 (seiscientos treinta y cinco mil setecientos veintiocho pesos 40/100 moneda nacional), así como la omisión de pago del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos de los años dos mil quince y dos mil dieciséis, por los montos de \$2'028,823.00 (dos millones veintiocho mil ochocientos veintitrés pesos 00/100 moneda nacional) y \$1'295,560.00 (un millón doscientos noventa y cinco mil quinientos

sesenta pesos 00/100 moneda nacional), que suman un total de \$3'324,383.00 (tres millones trecientos veinticuatro mil trescientos ochenta y tres pesos 00/100).

3. **Trámite de la demanda.** El veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 188/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones por designados a los delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

5. Asimismo, consideró como demandado únicamente al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave y no al secretario de Finanzas del Gobierno de esa entidad, en virtud de que se trata de una dependencia subordinada a dicho poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal.

6. Consecuentemente, 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, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera. Finalmente, en lo relativo a la solicitud de suspensión realizada por el Municipio actor, ordenó formar el cuaderno incidental respectivo.<sup>1</sup>

7. **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 lo correspondiente a las participaciones cuya omisión de entrega se impugna.

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que en su escrito de demanda el Municipio actor solicitó la suspensión para efectos de la entrega inmediata de los recursos, cuya omisión impugnó; sin embargo, el Ministro instructor por acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciséis, determinó negar la suspensión en los términos solicitados y con el fin de preservar la materia del juicio la concedió para el efecto de que el Poder Ejecutivo se abstuviera de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores a la fecha de la concesión de la suspensión.

b) La administración libre municipal se encuentra consagrada tanto en el artículo 115, fracción IV, constitucional, como en diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz. Dichos preceptos establecen a los Estados la obligación de entregar íntegramente a los Municipios las participaciones federales.

c) La Suprema Corte ha establecido, a partir del artículo 115 constitucional, un cúmulo de garantías de orden tributario y financiero a favor de los Municipios, tendentes al fortalecimiento de su autonomía, a saber: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal; b) principio de ejercicio directo de los recursos de la hacienda municipal; c) principio de integridad de los recursos municipales; d) derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; e) principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; f) facultad de los Ayuntamientos para proponer en su ámbito territorial cuotas, y tarifas aplicables a diversas materias y, finalmente; g) facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos.

d) En ese sentido, las participaciones cuya omisión de entrega se impugnan, se incluyen en la tutela constitucional relativa al régimen de libre administración municipal. Asimismo, ello se corrobora con la prohibición contenida en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal que prohíbe que estos recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones establecidas en la propia norma.

e) De lo anterior, se advierte que si bien es cierto que puede haber casos en que resulte válida una afectación y retención de participaciones federales, no nos encontramos en ninguna de las hipótesis de retención admisibles. De tal suerte, los recursos cuya omisión se impugna ya fueron asignados al ayuntamiento y aun así no han sido entregados a pesar de su recepción puntual por el Gobierno del Estado de Veracruz.

f) Aunado a lo anterior, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de administración hacendaria de los Municipios y no puede imponérsele restricción alguna al tenor de la 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."

g) Así las cosas, la intervención del Estado de Veracruz respecto a los recursos municipales es la de simple mediación administrativa pero no de disposición, suspensión o retención. Por lo anterior, estima que la Suprema Corte debe determinar la ilegalidad de las omisiones impugnadas.

**8. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Local.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis los razonamientos que siguen:

a) Los antecedentes expresados por el Municipio actor son parcialmente ciertos por cuanto hace a la expedición y publicación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince en que se contempla la asignación de recursos para los diferentes fondos y rubros.

b) Por lo que hace a los requerimientos que el actor sostiene formuló a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, no 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 dieciséis.

c) Aduce que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, a saber, el que la demanda haya sido presentada fuera de los plazos establecidos, cosa que aduce se prueba con la manifestación expresa de conocimiento del acto. Ello se robustece por el hecho de que las omisiones impugnadas provengan de un acto positivo (retención de los recursos) y por el hecho de que en su demanda el actor "confiesa" que "desde hace meses" solicitó a la Secretaría de Finanzas la regularización del atraso financiero de las aportaciones correspondientes.

d) A mayor abundamiento, los actos impugnados por el Municipio actor son, en realidad, omisiones derivadas de un acto positivo, por lo cual el plazo no se actualiza día a día. Así, el Poder Ejecutivo del Estado, dio a conocer a través de la publicación en la Gaceta Oficial 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 de dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis. Siendo así, el Municipio actor conocía de antemano las fechas en que debió recibir los recursos federales que ahora reclama. Por tanto, al no

haberlas recibido en el tiempo establecido para ello, el cómputo del término para impugnar inició y concluyó sin que se haya hecho valer el reclamo.

e) Se actualiza la causal de inexistencia del acto impugnado, prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación al artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior porque la parte actora no ha acreditado la existencia de las supuestas órdenes, instrucciones, autorizaciones o aprobaciones para llevar a cabo retenciones o descuentos de los recursos impugnados.

f) Los actos consistentes en las órdenes y autorizaciones son inexistentes mientras que las omisiones alegadas son inoportunas.

g) Finalmente, señala que en el momento procesal oportuno presentará los informes relacionados con el acto materia de la controversia, en tanto aún no cuenta con dicha información. Aclara que tales informes ya fueron requeridos a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado mediante oficio SG-DGJ/0445/12/2016 y, una vez que se presente tal información, se denotará que existe discrepancia entre las cantidades que la parte actora impugna y las cantidades efectivamente pendientes de pago.

**9. Opinión del procurador general de la República.** El procurador 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 mayo de dos mil diecisiete, 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 interpuestos 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, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de nueve de marzo de ese año.

## 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 Úrsulo Galván y el Poder Ejecutivo, ambos 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 Mexicanos<sup>2</sup> 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) La invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y 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 33 y, en lo particular al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y el Fondo de Hidrocarburos para los años dos mil quince y dos mil dieciséis.

b) La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le correspondan al Municipio por los conceptos señalados anteriormente.

c) La omisión de pago de las autoridades demandadas respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por una cantidad de \$1'907,185.20 (un millón novecientos siete mil ciento ochenta y cinco pesos 20/100 moneda nacional), consistente en los meses adeudados de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis cada uno por un monto de \$635,728.40 (seiscientos treinta y cinco mil setecientos veintiocho

---

<sup>2</sup> **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."

pesos 00/40 moneda nacional), así como la omisión de pago del Fondo de Hidrocarburos por un monto total de \$3'324,383.00 (tres millones trecientos veinticuatro mil trescientos ochenta y tres pesos 00/100 moneda nacional) por los años dos mil quince y dos mil dieciséis.

15. No obstante, con tal señalamiento esta Primera Sala considera que del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente,<sup>3</sup> lo efectivamente impugnado en esta controversia constitucional es la omisión de pago respecto del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF) por un monto de \$1'907,185.20 (un millón novecientos siete mil ciento ochenta y cinco pesos 20/100 moneda nacional), correspondiente al adeudo de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos a Regiones Marítimas<sup>4</sup> por un monto de \$3'324,383.00 (tres millones trecientos veinticuatro mil trescientos ochenta y tres pesos 00/100 moneda nacional) por los años dos mil quince y dos mil dieciséis.

#### 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. 43/2003<sup>5</sup> tratándose de omisiones

<sup>3</sup> Esto en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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."

<sup>4</sup> Se llega a la conclusión de que el fondo de hidrocarburos impugnado es el Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, en virtud del oficio No. DGIP/1032/2016, suscrito por el encargado del despacho de la dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, del que se advierten los requisitos para acceder a los recursos federales por dicho fondo por las cantidades indicadas. Fojas 255 a 257 del expediente principal.

<sup>5</sup> 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

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,<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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.

18. En la controversia constitucional 20/2005<sup>8</sup> 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**.<sup>9</sup> 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.

19. En la controversia constitucional 98/2011<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.

---

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."

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>7</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>9</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>10</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>11</sup> Foja 20 de la sentencia.

20. En la controversia constitucional 37/2012<sup>12</sup> 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**.<sup>13</sup> 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 67/2014<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

22. En la controversia constitucional 78/2014<sup>16</sup> 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

<sup>12</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>13</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>14</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>15</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con **motivo de la retención o descuento**.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup> 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<sup>19</sup> 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,<sup>20</sup> 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,<sup>21</sup> por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I,

<sup>17</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>18</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>20</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

<sup>21</sup> Foja 45 de la sentencia.

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.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup> 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, los actos impugnados en la presente controversia constitucional es la omisión de pago respecto del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF) por un monto de \$1'907,185.20 (un millón novecientos siete mil ciento ochenta y cinco pesos 20/100 moneda nacional), correspondiente a los meses adeudados de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; así como del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por un monto de \$3'324,383.00 (tres millones trescientos veinticuatro mil trescientos ochenta y tres pesos 00/100 moneda nacional) por los años dos mil quince y dos mil dieciséis. Al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por

<sup>22</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>23</sup> **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."

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 184/2016 el once de abril de dos mil dieciocho, entre otras.

## V. Legitimación activa

29. El actor es el Municipio de Úrsulo Galván, de Veracruz Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Rafael Martínez Garcés, quien se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter lo acreditó con la constancia de mayoría de síndico único expedida por el Instituto Electoral Veracruzano, de la que se advierte que el citado funcionario fue electo como síndico propietario para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor.<sup>24</sup>

30. Asimismo, proporcionó copia de su credencial de elector, así como el número extraordinario de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tomo CLXXXIX, en que se publicó la relación de ediles que integrarán los Ayuntamientos del Estado de Veracruz. Finalmente, proporcionó copia de la sesión ordinaria de instalación del Ayuntamiento de Úrsulo Galván de primero de enero de dos mil catorce en que consta su designación como síndico municipal.

31. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>25</sup> 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.

<sup>24</sup> Página 39 del expediente principal.

<sup>25</sup> "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."

32. 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 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."<sup>26</sup>

33. De lo anterior, se desprende, que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de Úrsulo Galván posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, si 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

34. En el auto de admisión de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

---

<sup>26</sup> Novena Época, registro digital: 192100, Pleno, Jurisprudencia, *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.

35. Así, dicho poder fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>27</sup>

## VII. Causas de improcedencia

36. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce dos causas de improcedencia. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia relativa a la inexistencia del acto impugnado respecto a las órdenes, autorizaciones y disposiciones de las que deriva la omisión impugnada.

37. 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 absolutas, por lo que la misma no es extemporánea. La segunda causal aducida fue contestada al momento de precisar los actos impugnados, determinando que la existencia de las omisiones impugnadas debe estudiarse en el fondo.

38. Al no existir otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

## VIII. Estudio de fondo

39. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la precisión de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave–, ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

---

<sup>27</sup> Controversia constitucional 188/2016, foja 288.

40. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>28</sup> 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.

41. 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<sup>29</sup> 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."

42. 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

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

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.

43. 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.<sup>30</sup>

44. 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.

45. 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.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

46. 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<sup>32</sup> 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.

47. 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.

48. 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,

---

<sup>32</sup> 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.

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.

49. 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 deuditoria, 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.<sup>33</sup>

50. 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.<sup>34</sup>

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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> "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."

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.

51. 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.

52. 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.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

53. **Omisión en el pago del FISMDF.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala concluye que el Ejecutivo del Estado de Veracruz incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que el Ejecutivo exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, no se entregaron al Municipio actor los recursos económicos que le correspondían.

54. 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 Poder Ejecutivo Local hubiere entregado las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis al Municipio actor.

55. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio actor, 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.

56. En ese sentido debe decirse que para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, párrafo segundo, en relación con el artículo 35<sup>36</sup> establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que

<sup>36</sup> "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."**

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.

57. De las constancias exhibidas en el expediente por el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la

---

"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."**

Llave, se desprende que mediante oficio TES/614/2017,<sup>37</sup> de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, el tesorero local informó al aludido director general la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

<b>FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>	<b>MONTO</b>
FONDO DE INFRAESTRUCTURA (ENERO-2016)	02-feb-16	\$635,728.40
FONDO DE INFRAESTRUCTURA (FEBRERO-2016)	03-mar-16	\$635,728.40
FONDO DE INFRAESTRUCTURA (MARZO-2016)	29-abr-16	\$635,728.40
FONDO DE INFRAESTRUCTURA (ABRIL-2016)	08-jun-16	\$635,728.40
FONDO DE INFRAESTRUCTURA (MAYO-2016)	30-jun-16	\$635,728.40
FONDO DE INFRAESTRUCTURA (JUNIO-2016)	01-jul-16	\$635,728.40
FONDO DE INFRAESTRUCTURA (JULIO-2016)	31-ago-16	\$635,728.40

58. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad con fechas de treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda).

59. 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

<sup>37</sup> Fojas 319 y siguientes del expediente en que se actúa.

<b>FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL</b>	<b>FECHA DE REGISTRO</b>	<b>MONTO</b>
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO No: 8 MES/2016	29-ago-16	\$635,728.40
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO No: 9 MES/2016	26-sep-16	\$635,728.40
FONDO INFRAESTRUCTURA PAGO No: 10 MES/2016	27-oct-16	\$635,727.40
<b>TOTAL</b>		<b>\$1'907,184.20</b>

60. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que la omisión impugnada consistente en la falta de entrega al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis (que son los meses impugnados), resulta fundada pues la propia autoridad demandada reconoció la falta de pago de los meses impugnados.

61. En este sentido, esta Sala considera que lo procedente es ordenar el pago de los recursos que corresponden a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

62. 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"

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>38</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004,<sup>39</sup> 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

<sup>38</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>39</sup> Consultable en la Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

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."

67. 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 \$1'907,185.20 (un millón novecientos siete mil ciento ochenta y cinco pesos 20/100 moneda nacional), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses 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.

**68. Omisión de pago de los recursos provenientes del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas.** Finalmente, esta Primera Sala considera que el Municipio actor no aporta ninguna prueba que acredite tener derecho a la transferencia de los recursos derivados del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, ni que la omisión que impugnó sea atribuible al Poder Ejecutivo del Estado, por las siguientes consideraciones:

69. El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas es un conjunto de recursos de carácter federal que derivan del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos. Su fundamento se encuentra en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y en el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos", publi-

cados en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce y cuatro de junio de dos mil quince, respectivamente.

70. Los artículos 56 y 57 de la ley antes mencionada disponen, en lo que interesa, lo siguiente (subrayado añadido):

**"Artículo 56.** El contribuyente determinará el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos por mes o fracción de éste, y deberá pagarlo a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel que corresponda el pago.

"Para el cumplimiento de lo dispuesto en este título se aplicarán en lo conducente, las disposiciones fiscales y las reglas de carácter general expedidas por el Servicio de Administración Tributaria."

**"Artículo 57.** El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>40</sup> 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,

---

<sup>40</sup> **"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: ...

"X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos."

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."

71. Mientras que los numerales primero, tercero y quinto a octavo del acuerdo establecen:

"Primera. El presente acuerdo tiene por objeto establecer las reglas de operación para la distribución de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos a que se refiere el artículo

57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como para la distribución, transferencia, aplicación, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos."

"Tercera. El fondo se integrará por la recaudación mensual del Impuesto y se distribuirá conforme al título cuarto de la ley, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas en los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en el que se realizó el entero del Impuesto. Los recursos que correspondan a lo recaudado en los meses de **octubre y noviembre se entregarán a las entidades federativas a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de enero**, y lo correspondiente a **diciembre, a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de febrero del ejercicio fiscal subsecuente**.

"La UISH realizará el cálculo para la distribución de los recursos del fondo a las entidades federativas y sus Municipios, según corresponda, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la información prevista en las reglas novena y décima del presente acuerdo, por parte de la comisión y el SAT, e informará dentro de ese plazo a la UPCP para que ésta emita, en tiempo y forma, las instrucciones correspondientes para que la TESOFE realice el depósito a las entidades federativas."

"Quinta. Las entidades federativas deben distribuir al menos el 20% de los recursos del fondo a los Municipios donde se localicen las áreas ubicadas en regiones terrestres, de acuerdo con la siguiente fórmula: ...

"Las entidades federativas deberán entregar a sus Municipios los recursos que les corresponden en los cinco días hábiles siguientes en que reciban los recursos, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

"La entidad federativa deberá enviar a la UCEF, en un plazo no mayor a quince días hábiles de entregados los recursos a los Municipios productores de hidrocarburos, el comprobante de la transferencia a los Municipios correspondientes desde la cuenta autorizada por la TESOFE, de conformidad con la regla décima tercera del presente acuerdo."

"SEXTA. En las regiones terrestres se utilizará como referencia el marco geostadístico que se describe en el anexo A del presente acuerdo, para identificar a las entidades federativas y Municipios en los que se sitúan las áreas, determinadas conforme a la retícula de referencia.

"Cuando una misma área abarque dos o más entidades federativas, el cálculo para la distribución se realizará considerando la extensión que corresponda de dicha área dentro del territorio de cada una de las entidades federativas de que se trate. En el caso de los Municipios, se aplicará el mismo criterio."

"Séptima. En el caso de áreas localizadas en regiones marítimas, los recursos recaudados se asignarán a la entidad federativa que corresponda, conforme a las superficies asociadas obtenidas por el método de equidistancias utilizado por el INEGI, que se describe en el anexo A del presente acuerdo, y será aplicable exclusivamente para los fines de distribución de los recursos del Fondo, de acuerdo a la siguiente fórmula: ...

"Cuando menos el 20% de estos recursos se distribuirán a los Municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos realizada en las áreas ubicadas en las regiones marítimas, de conformidad con la forma de distribución que establezcan las Legislaturas Locales mediante disposiciones de carácter general.

"En los términos del mecanismo por el cual deberá distribuir el monto señalado a los Municipios, la entidad federativa entregará a sus Municipios al menos el 20% de los recursos que les corresponden en los cinco días hábiles siguientes en que reciban los recursos, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

"La entidad federativa deberá enviar a la UCEF, en un plazo no mayor a quince días hábiles de a partir de la entrega de los recursos a los Municipios correspondientes, el comprobante de la transferencia realizada desde la cuenta autorizada por la TESOFE, de conformidad con la regla décima tercera del presente acuerdo."

"Octava. En caso de que la superficie del área se ubique parcialmente entre región terrestre y región marítima, a la superficie ubicada en región terrestre le será aplicable lo dispuesto en las reglas cuarta y quinta y a la superficie en región marítima le será aplicable lo previsto en la regla séptima del presente acuerdo ..."

72. De lo anterior se desprende que, los montos provenientes de este fondo son recursos, también de naturaleza federal, que se calculan mensualmente a partir de lo recaudado por el impuesto de actividad de exploración y extracción de hidrocarburos de manera y que deben ser distribuidos a las entidades federativas o a los Municipios (adheridos al Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal y sus Municipios) donde se realiza la actividad petrolera o donde se sufren daños al entorno social y ecológico derivados de esa actividad, de conformidad con ciertas reglas implementadas en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y en el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos".

73. Ahora, el Municipio actor impugna la falta de entrega de los recursos federales por lo que hace a los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis por un monto de \$3'324,383.00 (tres millones trecientos veinticuatro mil trescientos ochenta y tres pesos 00/100 moneda nacional) por los años dos mil quince y dos mil dieciséis. Sin embargo, como se adelantó, esta Primera Sala considera que el Municipio actor no acredita tener derecho a los recursos de este fondo.

74. Si bien del oficio No. DGIP/1032/2016, suscrito por el encargado del despacho de la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz,<sup>41</sup> que exhibió el propio Municipio actor como anexo de la demanda de controversia constitucional, se advierte que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó al gobierno de Veracruz recursos de dicho fondo y que el gobierno local decidió otorgar al Municipio actor la cantidad impugnada por este fondo, lo cierto es que, en el mismo oficio, apoyándose en las Reglas de Operación para la Distribución y Aplicación de los recursos de dicho fondo, publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de junio de dos mil quince, la autoridad le informa al Municipio actor que para acceder a dichos recursos debía reunir ciertos requisitos, tales como presentar un oficio de aceptación de los recursos y acompañar la cartera de proyectos a financiarse de acuerdo al monto autorizado.

75. En efecto, el oficio establece que para acceder a dichos recursos, el Municipio debía presentar en un lapso no mayor a cuatro días hábiles a partir de la recepción del mismo, un oficio de aceptación de los recursos acompañado de la cartera de proyectos a financiarse, considerando la regla décima cuarta de las Reglas de Operación.<sup>42</sup> En específico, el oficio señala que

---

<sup>41</sup> Fojas 255 a 257 del expediente principal.

<sup>42</sup> "Décima cuarta. Las acciones que tienen por objeto resarcir las afectaciones al entorno social y ecológico causado por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, en las que se aplicarán los recursos para proyectos de infraestructura, son las siguientes:

"I. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad de aire, sistemas de abastecimiento, distribución y almacenamiento de agua potable;

para la transferencia de los recursos referidos, el Municipio debía cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Someter a sesión del Cabildo los proyectos de inversión a ejecutar;
- b) Someter a sesión de Cabildo la autorización para que el presidente y el síndico municipales celebren con la SEFIPLAN un convenio de coordinación para la transferencia de los recursos;
- c) Solicitar oficialmente al Congreso del Estado la autorización para celebrar el convenio de coordinación con la SEFIPLAN;
- d) Aperturar una cuenta bancaria productiva, específica y exclusiva para la transferencia de los recursos;
- e) Enviar los datos de la cuenta al titular de la Tesorería de SEFIPLAN;
- f) Presentar el convenio de coordinación a celebrarse con el Estado;
- g) Presentar oficialmente (después de haberse firmado el convenio de coordinación) el recibo provisional de los recursos por transferir por cada uno de los ejercicios presupuestales, anexando los formatos denominados "Cédula Técnica Programática" (PROG) y "Cuenta por Liquidar" (CL) conforme a los "Lineamientos de la Gestión Financiera para Inversión Pública", publicados en la Gaceta Oficial del Estado con número extraordinario 33 de fecha 31 de enero de 2011.<sup>43</sup>

---

"II. Obras que preserven áreas naturales, como reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua;

"III. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes urbanos, metrocable de transporte o equivalentes;

"IV. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, construcción de caminos rurales y alimentadores, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público y electrificación; y,

"V. Obras y equipamiento de protección civil y reconstrucción de infraestructura por desastres naturales.

"Las entidades federativas y Municipios podrán destinar una parte proporcional equivalente al 3% de los recursos asignados del Fondo para la realización de estudios y la evaluación de proyectos objeto del mismo. Asimismo, las entidades federativas y Municipios podrán utilizar los citados recursos como | estatal y en aportación con la Federación, siempre y cuando, se trate de proyectos y/o programas federales destinados a los rubros anteriormente citados."

<sup>43</sup> El artículo 57 de los lineamientos citados establece:

"Artículo 57. Para los casos específicos en donde los Municipios por su cuenta o a través de sus entidades paramunicipales ejecuten obras con recursos federales a través de convenios de coordinación, y estos recursos sean registrados por la Secretaría de Finanzas y Planeación dentro de

76. Sin embargo, de las constancias que integran el expediente no se advierte que el Municipio actor haya cubierto esos requisitos para tener derecho a los recursos del fondo que impugna. Aunado a que la autoridad demandada no reconoce algún derecho al Municipio por este concepto o algún adeudo por este fondo de hidrocarburos, en consecuencia, al no acreditarse el acto impugnado, lo procedente es decretar el sobreseimiento en relación con dicho acto, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

### IX. Efectos

77. 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.

78. 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.

79. 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 parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

---

Inversión Pública, para obtener la transferencia de dichos recursos, éstos deberán presentar únicamente a la Secretaría de Finanzas y Planeación, los formatos solicitados en los artículos 24 y 34 de estos lineamientos (PROG y CL), recibo original por el monto de los recursos y copia del convenio celebrado."

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas en términos del apartado octavo de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 98/2009 y P./J. 9/2000 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, julio de 2009, página 1536 y XI, febrero de 2000, página 514, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 188/2016.

En sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho, se resolvió por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 188/2016, promovida por el Municipio de Úrsulo Galván, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo Local, con motivo de la omisión en la entrega, así como el pago tardío de diversas aportaciones y participaciones federales a las que se tenía derecho.

Si bien coincido con el sentido de dicha votación, me permito aclarar y profundizar las razones de mi voto, apartándome de ciertas consideraciones que no comparto.

**I. Razones de la sentencia.** En el considerando de precisión de la litis, se tuvo como acto efectivamente impugnado la omisión de entrega de los recursos correspondientes al **Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, por la cantidad de **\$3'324,383.00** (tres millones trescientos veinticuatro mil trescientos ochenta y tres pesos 00/100 M.N.), por lo años dos mil quince y dos mil dieciséis.

Lo anterior, en atención al oficio No. DGIP/1032/2016, suscrito por el encargado del despacho de la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, que acompañó el actor a su demanda, del que se

advierte que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó al Gobierno del Estado recursos de dicho fondo y que el Gobierno Local destinó al Municipio actor la cantidad impugnada.

Sin embargo, en el estudio de fondo, la mayoría consideró que el Municipio actor no acreditó tener derecho a los recursos de mérito, toda vez que de las constancias que integraban el expediente no se advertía que hubiera cubierto los requisitos para acceder a dichos fondos; aunado a que la autoridad demandada no reconocía algún adeudo en dicho rubro, por lo que se procedió a decretar el sobreseimiento en relación con dicho acto, en términos del artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

**II. Consideraciones del voto concurrente.** Respetuosamente, emito este voto por lo que respecta a las consideraciones antes descritas. En este sentido, considero que no es acertado decretar el sobreseimiento por cuanto hace al acto consistente en la omisión de entrega de los recursos correspondientes al **Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, toda vez que conforme a las cargas de la prueba, al tratarse de un acto de naturaleza omisiva y no haberse demostrado por parte del demandado la transferencia de lo solicitado, o en su caso, que el Municipio no tenía derecho a esos recursos, es que debía condenársele a la entrega del monto reclamado.

Lo anterior es así, pues de constancias de autos sí quedó probado que se asignaron esos recursos al Ayuntamiento actor, lo que refuerza que efectivamente existe una obligación por parte del poder demandado de hacer entrega de dicho fondos, sin que sea necesario exigirle mayores requisitos al actor.

Por lo expuesto, respetuosamente difiero de las consideraciones de la mayoría, sin embargo, aun cuando se hubiera resuelto en los términos señalados, el sentido del fallo seguiría siendo el mismo, es decir, declarar parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la controversia constitucional 188/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Úrsulo Galván del Estado de Veracruz.

En la sesión del quince de agosto de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 188/2016, en la que el Municipio de Úrsulo Galván, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó de entre otras autoridades al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entrega de entre otros fondos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses respectivos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz como omisivos lo que se entendió

como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza momento a momento.<sup>1</sup>

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de entre otros del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, más el correspondiente pago de intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis porque estas impugnaciones se hicieron de manera oportuna. Asimismo comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF justamente por haber sido extemporánea su impugnación, porque la demanda se presentó el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre que venció el plazo, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre de dos mil dieciséis.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016 fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FIS MDF) AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO A LAS OMISIONES IMPUGNADAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VII. APORTACIONES 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 ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**X. 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 PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN A (FORTAFIN A 2016) AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XII. CONTROVERSI CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZACUALPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 120/2016. MUNICIPIO DE ZACUALPAN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 10 DE OCTUBRE DE 2018. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTÍZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diez de octubre de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 120/2016, promovida por el síndico municipal de Zacualpan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad federativa, el director general de Contabilidad y el director de Cuenta Pública, ambos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz.

#### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de los siguientes recursos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Muni-

---

<sup>1</sup> Cuaderno de controversia constitucional, fojas 1 a 30.

cial y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de julio y septiembre del año dos mil dieciséis; Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciséis, y Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN A 2016) por un monto de \$4'500,000.00 (cuatro millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.).

3. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrieron las autoridades demandadas transgreden el orden constitucional en su agravo, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón que se dejó de percibir en forma puntual, efectiva y completa el importe económico de las aportaciones derivadas de los fondos citados, lo que le impidió disponer de los recursos.

4. **Trámite de la demanda.** Por auto de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 120/2016, así como turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de veintiocho de octubre siguiente,<sup>3</sup> admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación y la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandados al Poder Ejecutivo y al Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no se reconoció tal carácter al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno, al director de Contabilidad Gubernamental y al director de Cuenta Pública, todos de la Secretaría de Finanzas, ni a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de esa entidad, en virtud de que se trataba de una dependencia subordinada a dicho poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emitiera en el asunto.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 48 a 49.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, fojas 50 a 52 vuelta.

7. Consecuentemente, emplazó al Poder Ejecutivo y Legislativo 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, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

8. Respecto a la suspensión solicitada, se ordenó formar el cuaderno incidental respectivo con copia certificada de las constancias que integran el expediente.

9. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico municipal sostuvo los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

a) Las autoridades, al retener indebidamente los fondos federales (FISMDF, FORTAMUNDF y FORTAFIN A 2016) transgreden el principio de integridad de los recursos municipales.

b) La omisión de entrega de los recursos es ilegal dado que no existe norma o disposición general que permita o justifique que no se le entreguen en forma completa las participaciones, lo que redundaría en perjuicio económico e impacta la autonomía, concretamente, la libertad de administración hacendaria de la que goza por disposición constitucional. Cita, al respecto, el artículo 115, fracción IV, constitucional.

c) Señala que el artículo 115 constitucional garantiza, entre otras cosas, que los Municipios reciban de forma puntual, efectiva y completa los recursos federales. Así, dado que la Federación y los Estados acuerdan la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, cuando se retarda o incumple la entrega de estos tiene como resultado la privación de los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales.

d) Agrega que en las hipótesis del artículo 115 constitucional se prevén un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendientes al fortalecimiento de su autonomía, a saber: i) el principio de libre administración de la hacienda municipal; ii) principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda pública municipal; iii) principio de integridad de los recursos municipales; iv) derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; v) principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; vi) facultad de los Ayuntamientos, para que, en su ámbito territorial, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas; y, vi) facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos.

e) Por otro lado, señala que Ley de Coordinación Fiscal define las participaciones como recursos que, provenientes de la recaudación efectuada por la Federación, deben ser entregados a los Municipios por conducto de los Estados a los cinco días siguientes a aquel en el que estos últimos los reciban. Estos recursos deben ser satisfechos en efectivo y sin condicionamiento alguno. Las participaciones son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención.

f) Añade que la ley prevé dos excepciones a la entrega de fondos federales, la primera tratándose del pago de obligaciones contraídas por aquellos, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bien sea a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. La segunda, en relación con las compensaciones que se requieran efectuar, cuando sean a consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones o cuando exista entre las partes interesadas o la Ley de Coordinación Fiscal así lo autorice.

g) No obstante, enfatiza que el caso en específico no se encuentra en ninguna de las hipótesis detalladas y, por ende, se debe considerar ilegal e injusto que las autoridades demandadas retengan sin justificación los fondos y participaciones federales que se reclamaron. Máxime que éstas fueron entregadas al Gobierno del Estado de Veracruz por parte del Gobierno Federal.

h) Señala que la intervención del Estado de Veracruz, 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, control y supervisión pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, reitera que la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad en los recursos municipales. Enfatiza que las omisiones reclamadas violentan de forma notoria el Sistema Federal de Coordinación Fiscal y autonomía municipal.

i) Añade que los actos y omisiones cuya invalidez se reclama son violatorios de los artículos 14 y 16 en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. Ello pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales; con ello, queda afectada la autonomía que garantiza la Constitución, el fede-

ralismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

j) Señala que el principio de reserva de fuentes de ingresos a los Municipios asegura, a nivel constitucional, los recursos necesarios para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

k) Añade que otro principio, cuyo contenido y alcance ha sido precisado por esta Suprema Corte es el de libre administración de la hacienda municipal. Sostiene que este principio asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de los que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin que tengan que sufrir una injerencia de intereses ajenos en ese respecto. El principio de libre administración de la hacienda municipal se proyecta sobre parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.

l) Precisa que esta Suprema Corte ha sostenido que a pesar de que las participaciones y aportaciones federales son ambas fuentes de recursos que ingresan a la hacienda municipal, únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

m) Así, este cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendientes al fortalecimiento de su autonomía, fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos ochenta y nueve.

n) Solicita a esta Suprema Corte que, al dictar sentencia señale los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos encargados de cumplirlas, las normas generales o actos a los que se refiera y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, fijando también la condena respectiva, estableciendo el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen o aquel en que la parte condenada deba realizar la actuación correspondiente.

o) En ese sentido, se solicita que se ordene a las autoridades demandadas, de resultar procedente la controversia constitucional, entregar al Municipio actor los fondos y participaciones federales que le corresponde en un plazo no mayor a veinticuatro horas contadas a partir del día siguiente en que sea notificada la resolución de esta Suprema Corte.

p) Concluye su escrito señalando que el Municipio cumple con los requisitos exigidos por la ley para conceder la suspensión de los actos que se reclaman ilegales y, por ende, la solicitó para el efecto de que: i) las autoridades demandadas entreguen de forma inmediata los fondos federales retenidos pues, de no concederse en ese sentido, se pondría en riesgo la operación de todas las funciones municipales por falta de recursos, lo que pone en riesgo el derecho humano al desarrollo social de los ciudadanos que habitan en el Municipio.

10. **Contestaciones de la demanda.** El Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, presentó el escrito de mérito el tres de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.<sup>4</sup> En dicho documento se señaló:

a) En relación con los supuestos requerimientos de pagos, estableció que no los afirma o los niega, pues estima que no son hechos propios de la administración pública estatal que dirige a partir del primero de diciembre de dos mil dieciséis.

b) En relación con los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, señaló que el Poder Ejecutivo reprueba enfáticamente cualquier retención en las participaciones federales a que tiene derecho el Municipio actor, ya que se lesiona a la población a los que finalmente van dirigidos los recursos federales, afectando así sus derechos humanos, así como desarrollo humano.

c) Precisó que el Poder Ejecutivo se encuentra atendiendo el reclamo tanto del Municipio actor como de muchos otros en relación con las retenciones de los recursos federales a que tienen derecho, por lo que se ha estado regularizando el depósito de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor. Lo que, a decir del poder, al momento de resolución del presente asunto no exista materia y de lugar a su sobreseimiento.

d) Por otro lado, se solicita el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse como lo dispone el criterio P/J. 32/96 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES."

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*, fojas 79 a 86.

11. Por otro lado, el Poder Legislativo de Veracruz dio contestación a la demanda por medio de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz. En su escrito argumentó lo siguiente:

a) Señala que de la lectura integral de la demanda que da origen al juicio de controversia constitucional se advierte que la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Veracruz, órgano administrativo que es inexistente dentro de la estructura orgánica de esta Soberanía, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 57, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Por ello, el Congreso del Estado no puede ser llamado a juicio.

b) Sostiene que el Congreso del Estado de Veracruz no participó ni tuvo intervención alguna en los actos reclamados, por lo cual no existe acto reclamado que le dé el carácter de demandado. Por ello, estima que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley que rige la materia pues los actos reclamados no fueron emitidos por el Congreso ni tuvo intervención alguna de los órganos administrativos que conforman la estructura orgánica del Poder Legislativo.

c) Por cuanto hace a los hechos, *ad cautelam*, señala que no se pueden negar o afirmar pues, insiste, no existe intervención alguna del Congreso del Estado en los actos materia del juicio.

d) Respecto a los conceptos de invalidez, sostiene que el Congreso reconoce la autonomía de los Ayuntamientos que integran el Estado de Veracruz y respeta su personalidad jurídica, la forma en que manejan su patrimonio. Añade que el Congreso ha actuado 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. Así, enfatiza que los actos reclamados no son de su competencia y, por ello, no ha ejecutado actos tendientes a retener, malversar o distribuir recursos.

**12. Referencia a la opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

**13. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el catorce de febrero de dos mil diecisiete<sup>5</sup> se celebró la audiencia prevista

<sup>5</sup> *Ibidem*, fojas 257 a 258.

en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

14. **Radicación.** Mediante escrito de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete,<sup>6</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de seis de noviembre de dos mil diecisiete.<sup>7</sup> Finalmente, en proveído de diez de noviembre siguiente, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>8</sup>

15. **Solicitud de medidas para mejor proveer y cumplimiento de la misma.** El diecisiete de mayo de dos mil dieciocho, ante la insuficiencia de información para resolver el asunto, el Ministro instructor requirió al Poder Ejecutivo presentar un informe sobre el pago y/o retenciones de los recursos asignados al Municipio actor que fueron específicamente reclamados en la demanda de controversia constitucional. Dicho requerimiento fue cumplimentado por el representante del Poder Ejecutivo mediante escrito de primero de junio de dos mil ocho. En lo que interesa, se adjuntó un informe del tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, en el que se refirió a cada uno de los actos reclamados en la demanda.

16. El Ministro instructor consideró que el requerimiento fue parcialmente cumplimentado, solicitándole al Poder Ejecutivo que remitiera ciertas constancias que se aludía en su informe y que no existía claridad sobre las pruebas presentadas. Dicha exigencia fue desahogada por escrito presentado ante esta Suprema Corte el veintidós de junio de dos mil dieciocho. El Poder Ejecutivo precisó, respecto al pago relativo al mes de septiembre correspondiente al FORTAMUN, que si bien la transferencia electrónica se realizó en fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, dicho pago se cargó en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz (SIAFEV) el diez de noviembre de ese año, cuestión que se probó por medio de copia certificada de la transferencia. Tras su análisis, el Ministro instructor tuvo por cumplido de manera total el requerimiento.

17. Consiguientemente, por medio de oficio de dos de julio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor determinó dar vista al Municipio actor

<sup>6</sup> *Ibíd.*, foja 114.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, foja 115.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, foja 116.

para que dentro de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al que surtiera efectos la notificación, manifestara lo que a su derecho conviniera. En específico, se solicitó que se pronunciara en relación con las afirmaciones y medios de prueba aportados por el Poder Ejecutivo respecto a la entrega de parte de los recursos reclamados del FORTAFIN, al pago del mes de julio reclamado del FISMDF, así como a la entrega del monto correspondiente al mes de septiembre del FORTAMUN.

18. Por medio de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, Armando Flores Amaro, en su calidad de representante legal del Ayuntamiento de Zacualpan, dio contestación a la vista otorgada en el oficio antes mencionado. Por un lado, en relación con los recursos correspondientes del mes de julio del FISM, se señaló que la parte demandada había entregado el monto de \$1'248,326.21 (un millón doscientos cuarenta y ocho mil trescientos veintiséis pesos 21/100 moneda nacional). Por otro lado, reiteró que persistía la omisión de entrega del mes de septiembre del fondo correspondiente al FISM. De igual forma, adujo como aún pendientes de pago los montos relacionados con el FORTAFIN A y que, tal y como lo mencionaba la parte demandada, se recibieron los recursos correspondientes al mes de septiembre del FORTAMUN el diez de noviembre de dos mil dieciocho; en consecuencia, afirmó que esta Primera Sala debía liberar a la parte demandada única y exclusivamente respecto a ese acto reclamado.

## **II. Competencia**

19. 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 Zacualpan y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## **III. Precisión de la litis**

20. 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<sup>9</sup> 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.

21. Al respecto, en su inscrito inicial, el Municipio actor señaló lo que sigue:

**"d) Actos reclamados:**

"Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A 2016

"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 Zacualpan, Veracruz, por el concepto del Ramo General 23, y en lo particular a:

"1. Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM (julio 2016)  
\$1'248,326.21

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM (septiembre 2016)  
\$1'248,326.21

"3. Fondo de Fortalecimiento Municipal, FORTAMUNDF (septiembre 2016) \$302,402.00

"4. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, A 2016  
\$4'500,000.00

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$7'299,054.42

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

"2. Se reclama de todas las autoridades antes señaladas la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio que represento por concepto de Ramo General 23, y en lo particular a:

---

<sup>9</sup> "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."

"1. Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM (julio 2016)  
\$1'248,326.21

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM (septiembre 2016)  
\$1'248,326.21

"3. Fondo de Fortalecimiento Municipal, FORTAMUNDF (septiembre 2016) \$302,402.00

"4. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, A 2016  
\$4'500,000.00

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$7'299,054.42

"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 (sic), así como lo dispuesto en el numeral sexto, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular a:

"1. Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM (julio 2016)  
\$1'248,326.21

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM (septiembre 2016)  
\$1'248,326.21

"3. Fondo de Fortalecimiento Municipal, FORTAMUNDF (septiembre 2016) \$302,402.00

"4. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, A 2016  
\$4'500,000.00

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$7'299,054.42

"Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado 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 las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del fondo por concepto de Ramo General 23, y en lo particular a:

"1. Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM (julio 2016)  
\$1'248,326.21

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM (septiembre 2016)  
\$1'248,326.21

"3. Fondo de Fortalecimiento Municipal, FORTAMUNDF (septiembre 2016) \$302,402.00

"4. Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, A-2016  
\$4'500,000.00

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$7'299,054.42

"Así como también se les condene al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

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

23. Así las cosas, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se considera que los actos impugnados en la presente controversia son:

a) La omisión en cumplir con la obligación constitucional de entregar el importe económico de las aportaciones federales correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUNDF) por la cantidad de \$302,402.00 (trescientos dos mil cuatrocientos dos pesos 00/100 M.N.); solicitándose a su vez el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

b) La omisión en cumplir con la obligación constitucional de entregar el importe económico de los recursos correspondiente a los meses de julio y septiembre dos mil dieciséis del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del DF (FISMDF) por la cantidad de \$2'496,652.42 (dos millones cuatrocientos noventa y seis mil seiscientos cin-

cuenta y dos pesos 42/100 M.N.); solicitándose el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

c) La omisión en cumplir con la obligación constitucional de entregar el importe económico de los recursos correspondientes al Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN A 2016) por la cantidad de \$4'500,000.000 (cuatro millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.); solicitándose a su vez el pago de los respectivos intereses por la falta de entrega.

24. Cabe destacar que respecto a lo anterior, en varios apartados de la contestación de la demanda, el Poder Ejecutivo implica que la retención o la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos son inexistentes o no resultan actos propios, sino de la antigua 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 las participaciones.

25. Sobre esta cuestión, esta Sala estima que el análisis de la existencia de las omisiones reclamadas debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si se actualizan o no los aludidos actos omisivos y, consecuentemente, si los recursos fueron o no entregados, debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la ausencia 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.

26. Finalmente, debe señalarse que el hecho que el actual gobernador hubiere alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no afirma ni niega 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.

27. 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.

#### **IV. Oportunidad**

28. 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,<sup>10</sup> 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, para enseguida aplicar dichos criterios al caso concreto.

### Precedentes de esta Suprema Corte

29. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>11</sup> 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,<sup>12</sup> 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.

30. En la controversia constitucional 20/2005<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos,

---

<sup>10</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>12</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>13</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>14</sup> Foja 49 de la sentencia.

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

31. En la controversia constitucional 98/2011<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.

32. En la controversia constitucional 37/2012<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.

33. En la controversia constitucional 67/2014<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>16</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>18</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>20</sup> Foja 29 de la sentencia.

34. En la controversia constitucional 78/2014<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

35. 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.<sup>23</sup> 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.

36. En la controversia constitucional 73/2015<sup>24</sup> 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.

37. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>25</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>22</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>23</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>24</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

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,<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

38. 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.

39. 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.<sup>28</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

#### Aplicación al caso concreto

40. Tomando en cuenta lo recién relatado, en el caso que nos ocupa y tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omi-

<sup>26</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>27</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>28</sup> **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:

sión de entrega total de los recursos provenientes del FORTAFIN A 2016, de los meses correspondientes a julio y septiembre de FISMDf, así como el mes de septiembre de FORTAMUNDF.

41. Por un lado, respecto a los recursos provenientes del FORTAFIN A 2016 y del mes septiembre de FISMDf, se advierte que estamos en presencia de alegatos de omisiones totales de entrega y, al no existir datos de prueba que contradigan esa apreciación (es decir, no existen constancias que acrediten el pago o pagos parciales de tales recursos económicos previo a la demanda), la oportunidad para impugnar dichas omisiones se actualiza de momento a momento, siendo entonces oportuna la acción respecto a todos los actos impugnados.

42. Es decir, el Municipio actor adujo una ausencia total en la entrega de los mencionados recursos y de las documentales que constan en el expediente no se advierte la actualización de algún pago parcial o acto de otro tipo que pudiera llevar a categorizar tales faltas de pago como actos positivos. Esta aplicación de los precedentes sobre la oportunidad de la demanda, respecto a omisiones totales de entrega de ciertos recursos públicos, ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016 y por esta Primera Sala desde el once de enero de dos mil diecisiete en la controversia constitucional 108/2014 y, recientemente, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho en los expedientes de controversia constitucional 162/2016 y 184/2016. En consecuencia, la causal de improcedencia invocada por el poder demandado es infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda, en los términos antes señalados.

43. Por otro lado, en relación con el pago del **mes de julio de FISMDf**, esta Primera Sala advierte que se acreditó su entrega al Municipio con una transferencia realizada previa a la tramitación del presente asunto, es decir, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.<sup>29</sup> Por ende, al concurrir pruebas aportadas por la autoridad demandada de que la omisión reclamada en realidad no existe y, consecuentemente, su legalidad tendría que cuestionarse

---

"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."

<sup>29</sup> En el oficio TES/2099/2018, el tesorero del Gobierno del Estado de Veracruz señaló que el monto del mes de julio del FISMDf había sido entregado desde el treinta y uno de agosto de dos mil

como una actuación positiva, la oportunidad de impugnación respecto a este supuesto se rige por lo previsto en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.

44. En ese sentido, tal como se hizo en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, salvo por alguna circunstancia del caso concreto que amerite tomar otra fecha, es el día de la entrega de los recursos públicos el que se debe tomar como parámetro de la oportunidad de impugnación del acto; es decir, al existir pruebas que acreditan la entrega parcial o total de recursos públicos reclamados, no se trata de una omisión total sino de un acto positivo y éste tiene que *"impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos tuvo lugar"*.<sup>30</sup>

45. Así las cosas, al estar presentes pruebas en el expediente que demuestran la entrada del recurso, el plazo impugnativo correspondiente al mes de julio del FISMDF transcurrió del primero de septiembre al dieciocho de octubre de ese año;<sup>31</sup> por ende, dado que la demanda fue presentada el veintisiete de octubre, la impugnación respecto a este acto resulta extemporánea y debe sobreseerse en la controversia en relación con el mismo con fundamento en los artículos 19, fracción VII, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

46. Por su parte, respecto a la impugnación por la falta de entrega del mes de **septiembre del recurso del FORTAMUNDF** (por un monto de \$302,402.00), también se estima que su impugnación es extemporánea. El Municipio actor alegó una omisión total de entrega. El Poder Ejecutivo negó esta situación y señaló, mediante el oficio TES/2099/2018 signado por el tesorero del Gobierno del Estado, que dicho recurso había sido transferido por depósito interbancario al Municipio, anexando el comprobante de la transferencia (que data del treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis) y que se había reflejado tal pago

---

dieciséis al Municipio actor, anexando el comprobante correspondiente de la transferencia de entrega (fojas 127 y 141 del expediente en que se actúa). Asimismo, el Municipio actor, con motivo del desahogo a la vista otorgada por esta Suprema Corte, mediante su escrito recibido en esta Suprema Corte el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, aceptó la recepción de este recurso, sin hacer ninguna aclaración sobre la temporalidad de entrega señalada por el Gobierno del Estado (documento que consta en las páginas 224 a 228 del expediente en que se actúa).

<sup>30</sup> Página 21 del engrose de la controversia constitucional 135/2016.

<sup>31</sup> Descontándose de ese plazo los sábados y domingos y los días catorce, quince y dieciséis de septiembre y doce de octubre por haber sido inhábiles de conformidad con los artículos 3 de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo General 18/2013 de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV) el diez de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>32</sup>

47. Sobre este aspecto, durante la instrucción del asunto, el Ministro instructor ordenó al Poder Ejecutivo que aclarara ciertos datos de las pruebas y afirmaciones realizadas por el tesorero en su oficio, pues se había anexado el comprobante de la transferencia del mes de septiembre de FORTAMUNDF (cuya fecha era de treinta y uno de agosto, incluso previa a que iniciara el mes relativo) y en el citado oficio del tesorero se había indicado como fecha de pago de ese recurso el diez de noviembre de dos mil dieciséis. El Poder Ejecutivo cumplió tal indicación y, por oficio SG-DGJ/1947/06/2018, remitió otro oficio signado por el tesorero del Gobierno del Estado, en donde se afirmaba expresamente que el monto correspondiente al mes de septiembre del FORTAMUNDF había sido efectivamente entregado al Municipio el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis (como se comprobaba con la prueba de la transferencia ya remitida) y que, por cuestiones administrativas, tal pago se había cargado en el SIAFEV hasta el diez de noviembre de dos mil dieciséis y, por eso en el oficio TES/2099/2018 se había referido de esa manera.

48. Ante esta situación y las pruebas presentadas por la autoridad demandada, esta Primera Sala considera que debe valorarse lo reclamado como un acto positivo, que efectivamente sucedió el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis. Ello, ya que el Municipio actor en su escrito de desahogo de la vista otorgada por el Ministro instructor de los oficios señalados en párrafos anteriores aceptó explícitamente la entrega del recurso del FORTAMUNDF del mes de septiembre.<sup>33</sup> Si bien señaló como fecha de entrega el diez de noviembre de dos mil dieciséis, no presentó una prueba que desacreditara lo indicado sobre la transferencia interbancaria que de hecho sucedió el treinta y uno de agosto y, por el contrario, afirmó que, por ese acto, debía liberarse a la parte demandada de la responsabilidad impugnada.

49. Consiguientemente, de conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, el plazo impugnado sobre el acto positivo referente a la entrega del mes de septiembre de FORTAMUNDF corrió desde el día siguiente de la entrega de los recursos: del primero de septiembre al dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, por lo que si la demanda se interpuso fuera de esa temporalidad (hasta el veintisiete de octubre), también debe sobreseerse en la controversia por este acto.

<sup>32</sup> Véanse, tanto el oficio del tesorero como el comprobante de transferencia interbancaria que constan en las fojas 122 a 129 y 143 del expediente en que se actúa.

<sup>33</sup> Fojas 224 a 228 del expediente en que se actúa.

## V. Legitimación activa

50. El actor es el Municipio de Zacualpan, Veracruz Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda Mario Lugo García quien se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de nueve de julio de dos mil trece,<sup>34</sup> así como con la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el tres de enero de dos mil catorce.<sup>35</sup>

51. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz 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.

52. 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 el criterio P/J. 52/2000 "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."<sup>36</sup>

53. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico de Zacualpan posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

54. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para inter-

<sup>34</sup> Foja 31 del expediente en que se actúa.

<sup>35</sup> *Ibidem*, fojas 32 a 47.

<sup>36</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesio-

venir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

## VI. Legitimación pasiva

55. En el auto de admisión de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis se tuvo como demandado a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

56. Por parte del Poder Legislativo acudió María Elisa Manterola Saíenz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la entidad, de conformidad con lo previsto en los numerales 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada como se aprecia del "Acuerdo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado, que fungirá durante el año legislativo comprendido del día 5 de noviembre de 2016 al 4 de noviembre de 2017, correspondiente al primer año del ejercicio constitucional", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>37</sup>

57. No obstante lo anterior, 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.

58. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,<sup>38</sup> y 10, fracción II, a contrario sensu,<sup>39</sup> de la ley reglamentaria de la materia se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro

---

nes que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 720.  
<sup>37</sup> *Ibidem*, fojas 73 a 77.

<sup>38</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>39</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

de las que se encuentra aquélla relativa a la falta de carácter de poder demandado cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

59. Por ende, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo 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.

60. Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Congreso de Veracruz señaló como causal de sobreseimiento la inexistencia de los actos que se le atribuyeron en la controversia, la cual, al margen de la conclusión que antecede, no podría prosperar porque en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>40</sup> en lo que interesa, cuando de las constancias de autos apareciere que no existe el acto que se reclama, deberá sobreseerse en el juicio. Sin embargo, la hipótesis en mención no se da en el caso ya que es inconcuso que la conducta que reclama el Municipio actor se encuentra vigente, al no haber percibido las aportaciones federales a que tiene derecho, por así constar en el expediente.

61. Luego, con base en estas consideraciones, procede decretar el sobreseimiento de la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del artículo 20, fracción II,<sup>41</sup> de la ley reglamentaria, ante la falta de legitimación pasiva.

62. Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA,"<sup>42</sup> la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

---

"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."

<sup>40</sup> "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."

<sup>41</sup> "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."

<sup>42</sup> 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

63. Por su parte, el Poder Ejecutivo es representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de la entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis<sup>43</sup> que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, de uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la que el referido funcionario tomó protesta a su cargo como gobernador del Estado,<sup>44</sup> por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

### VII. Causas de improcedencia

64. El gobernador de Veracruz solicitó a este Alto Tribunal el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse como lo dispone el criterio P/J. 32/96 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES."<sup>45</sup>

65. No obstante, esta Primera Sala no advierte la existencia de otro motivo de improcedencia planteada por las partes de manera adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se procede a estudiar el fondo del asunto.

---

de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria." Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

<sup>43</sup> *Ibidem*, foja 122.

<sup>44</sup> *Ibidem*, fojas 125 a 133.

<sup>45</sup> Texto: "Al Ministro instructor, de acuerdo a lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la ley reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de

## VIII. Estudio de fondo

66. 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 relativos al mes de septiembre del FISMDF y los alusivos al FORTAFIN A (los demás actos ya fueron sobreseídos en el apartado de oportunidad de la ejecutoria) que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

67. 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 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.

### Precedentes de la Suprema Corte

68. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>46</sup> 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.

---

cerciorarse acerca de la eventual existencia de motivos manifiestos e indudables de improcedencia que generarían el rehusamiento categórico de la demanda; le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en estado de resolución; le concierne, asimismo, elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a la consideración del Tribunal en Pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y peculiaridades propias, si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el Ministro instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda y, en consecuencia, las causas de improcedencia que se invocaran por los demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al pronunciar la sentencia definitiva. La característica de los motivos manifiestos e indudables de improcedencia de la demanda sobre controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas puedan invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 386.

<sup>46</sup> 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

69. 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."<sup>47</sup>

70. 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 disposi-

---

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.

<sup>47</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

ción 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.<sup>48</sup>

71. 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.<sup>49</sup>

72. Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recur-**

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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

**sos federales** destinados a los Municipios,<sup>50</sup> 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.

73. En otras palabras, 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. 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.

74. En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

75. 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:<sup>51</sup>

"1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcen-

---

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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> "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

taje, 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.<sup>52</sup>

"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."

---

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. ..."

<sup>52</sup> En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

76. 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.

77. 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 incurrir en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>53</sup>

#### Aplicación al caso concreto

78. 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 ciertos recursos económicos: septiembre del FISMDF y determinados montos alusivos al FORTAFIN A. En los párrafos que siguen se hará el estudio correspondiente, dependiendo de cada uno de los recursos que se aducen no fueron entregados al Municipio actor por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

#### *Análisis respecto al FISMDF*

79. Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal (FISMDF) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma. En ese sentido, tal como fue alegado por el Municipio actor, de las documentales que constan en el expediente se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó las aportaciones asignadas al Municipio actor en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración. Sin embargo, no existe prueba alguna que muestre, hasta este momento, que la entidad gubernamental competente del Ejecutivo Local hubiere entregado al

---

<sup>53</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

Municipio las aportaciones federales correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis.

80. Por ende, esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Zacualpan, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues, como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso no se han observado.

81. 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,<sup>54</sup> establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con

---

<sup>54</sup> **Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

**"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.**

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

**Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: ..."

**Artículo 35.** Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

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.

82. Bajo esa tónica, de las constancias exhibidas al expediente por el Poder Ejecutivo demandado se desprende que, mediante oficio TES/2099/2018,<sup>55</sup> el tesorero local de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas.

83. Respecto al FISMDF, se afirmó que ya se habían entregado el monto correspondiente del mes de julio, como se advierte de la tabla siguiente:

Concepto	Monto <sup>56</sup>	fecha de pago
Fondo infraestructura julio	\$1'248,326.31	31-ago-16

84. De igual manera, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis (mes de septiembre reclamado en la demanda) habían sido ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado el treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta de octubre de ese año, respectivamente (a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte

"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."

<sup>55</sup> Fojas 127 a 144 del expediente.

<sup>56</sup> Sobre los montos, en el expediente concurren ciertas documentales que acreditan que, en efecto, al Municipio actor le correspondían estas cantidades de manera mensual.

de la referida Secretaría de Hacienda);<sup>57</sup> empero, de acuerdo al SIAFEV, existían los registros pendientes de pago a favor del Municipio actor del mes de septiembre del año dos mil dieciséis, por el monto que a continuación se detalla:

Fondo	Fecha de registro	Monto
Fondo infraestructura SEP/2016	26-sep-16	\$1'248,326.21

85. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor el multicitado fondo federal relativo al mes de septiembre de dos mil dieciséis equivalente a \$1'248,326.21 (un millón doscientos cuarenta y ocho mil trescientos veintiséis pesos 00/100 M.N.), dado que fue aceptada la deuda por el Poder Ejecutivo y no existe prueba de su pago.

86. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo del "*Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016*", se advierte lo siguiente:

**"Décimo.** La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, 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 ..."

<sup>57</sup> Fojas 130 a 138 del expediente.

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas  
y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

<b>FISMDF</b>				
<b>Mes</b>	<b>Fecha de radicación al Estado</b>	<b>Fecha límite de radicación a los Municipios</b>	<b>Fecha de depósito</b>	<b>Días fuera del plazo</b>
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	31 de agosto	18 <sup>58</sup>
Agosto	31	7 de septiembre	---	160 <sup>59</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	130 <sup>60</sup>
Octubre	30	4 de noviembre	---	102 <sup>61</sup>

87. Consecuentemente, se condena al Ejecutivo Local a la entrega de los recursos que correspondan al mes de septiembre del FISMDF y al pago de los intereses hasta la fecha de su depósito, en términos del apartado de efectos de esta sentencia.

<sup>58</sup> Como se puede apreciar en el apartado de oportunidad de la presente ejecutoria, la controversia se sobreescribió por lo que hace a la legalidad de la entrega del mes de julio del FISMDF. Por su parte, si bien se advierte que también existió retraso en la entrega de los meses de agosto y octubre de dos mil dieciséis del FISMDF, tal demora no fue impugnada por el Municipio actor.

<sup>59</sup> A la fecha del cierre de instrucción el catorce de febrero de dos mil diecisiete, al no haber sido demostrado lo contrario por el poder demandado.

<sup>60</sup> Ídem.

<sup>61</sup> Ídem.

*Análisis respecto al FORTAFIN A 2016*

88. En la demanda de controversia constitucional, el Municipio actor sostuvo que el Gobierno del Estado ha sido también omiso en la entrega de una serie de recursos correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN A 2016), que asciende a un total de 4'500,000.00 (cuatro millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.).

89. Esta Primera Sala considera, de manera parcial, correcta dicha petición. En principio, es importante destacar que los recursos relativos al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN A 2016) se encuentran previstas en el presupuesto de egresos para el ejercicio 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil quince; en específico, en el Ramo General 23 "provisiones salariales y económicas".

90. Al respecto, el artículo 3, fracción XVI, del presupuesto<sup>62</sup> dispone que estas erogaciones se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 20 del mencionado decreto, en el rubro "previsiones salariales y económicas", que se dividen a su vez en una serie de sub-previsiones, incluida la de "proyectos de desarrollo regional" (que abarca proyectos de pavimentación e infraestructura de la vialidad como el que se actualiza en el presente caso). Por su parte, en el artículo 13 del presupuesto<sup>63</sup> 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.

---

<sup>62</sup> **"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."

<sup>63</sup> **"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.

91. 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.

92. 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 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.

93. En el caso de Veracruz de Ignacio de 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.<sup>64</sup> La Ley Orgánica del Municipio Libre de la mencionada entidad,

---

"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."

<sup>64</sup> (Reformado, G.O. 3 de febrero de 2000)

"Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

"...

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.

94. 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.<sup>65</sup>

---

"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."

<sup>65</sup> (Reformado primer párrafo, G.O. 9 de noviembre de 2016)

"Artículo 103. Los Municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los Municipios, exista un acuerdo de Cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, comisario municipal, así como a los jefes de manzana. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

"I. Con Municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

"II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;

"III. Con el Estado o la Federación, para que se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones y tasas adicionales que aquellos establezcan en su favor;

"IV. Con el Estado o la Federación, para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a aquellos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"V. Con el Estado o la Federación, para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponda a los Municipios, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

"VI. Con personas físicas o morales para la ejecución u operación de obras, o la prestación de servicios públicos municipales, cuando en virtud del convenio y sin afectar la calidad del servicio, se produzcan beneficios para el Municipio en los términos de esta ley;

95. Ahora bien, 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 al FORTAFIN A 2016 y, en segundo lugar, a lo aceptado por el propio poder demandado en las documentales remitidas con su informe. En el oficio TES/2099/2018, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz **admitió** tanto la existencia de la obligación de entregar al Municipio actor los recursos correspondientes al FORTAFIN A 2016 como diversos registros pendientes de pago por ese concepto<sup>66</sup> (confesión que no se encuentra refutada por algún otro elemento del expediente).

96. Además, el tesorero informó haber realizado, por ese concepto, una transferencia al Municipio actor por la cantidad de \$1'350,000.00 (un millón trescientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional). Cuestión que fue aceptada por el Municipio actor por medio de escrito de veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, en el que refirió que la autoridad demandada había dado cumplimiento parcial a su obligación,<sup>67</sup> pues aún continuaba pendiente de pago la cantidad de \$3'150,000.00 (tres millones ciento cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional), monto que fue confesado como pendiente por el tesorero, como se advierte de la siguiente tabla:

Fondo de Fortalecimiento Financiero de Inversión A	Fecha de registro	Monto
FORTAFIN A	09-sep-16	\$650,000.00
FORTAFIN A	09-sep-16	\$1'000,000.00
FORTAFIN A	09-sep-16	\$1'500,000.00

"VII. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal o estatal. Para la realización de acciones conjuntas o para delegarles atribuciones en materia de preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección y mejoramiento del ambiente; o

"VIII. Con el Estado, para que éste asuma actividades o ejerza facultades en la jurisdicción del Municipio, ejecutando acciones conjuntas y atribuciones delegadas en materia catastral, como son la elaboración, mantenimiento y actualización del catastro, dependiendo de la norma, asesoría y supervisión estatal.

(Adicionada, G.O. 17 de febrero de 2016)

"IX. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en relación con la ejecución de políticas y programas relacionados con la igualdad de género.

"Tratándose de convenios con otros Municipios de la entidad, sólo se requerirá el previo acuerdo entre sus respectivos Ayuntamientos, notificándolo al Congreso del Estado o a la diputación permanente."

<sup>66</sup> Foja 129 del expediente en que se actúa.

<sup>67</sup> Ibidem, fojas 226 y 227.

97. 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 y conforme a las cargas de la prueba en una controversia constitucional descritas en párrafos previos, al no haberse demostrado por el demandado la transferencia del monto antes mencionado, sino que, por el contrario, se aceptó la omisión (concediendo, en parte, 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.

98. 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.

99. 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,<sup>68</sup> 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."<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>69</sup> 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

## IX. Efectos

100. 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 FISDMF (correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis) y los recursos relativos al FORTAFIN A 2016 por el monto de \$3'150,000.00 (tres millones ciento cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional), así como el pago de intereses que se hayan generado en ambos casos.

101. 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, 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.

102. Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar lo que sigue:

a) En torno al FISDMF, debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

---

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.

b) Por su parte, en relación con el FORTAFIN, el cálculo de los intereses deberá hacerse a partir de los cinco días hábiles siguientes de la entrega de los recursos correspondientes de la Federación al Ejecutivo Estatal (fecha que deberá especificarse y atestiguararse por la autoridad al momento de dar cumplimiento a la sentencia),<sup>70</sup> 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.

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 cuarto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los actos del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz consistentes en la falta de entrega de los recursos correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis del FISMDF y cierto monto relativo al FORTAFIN A 2016, todo ello en términos de los apartados octavo y noveno de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria. Devuélvanse los autos relativos al lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala. Estuvo ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

---

<sup>70</sup> En el expediente no existe constancia de la entrega de los recursos del FORTAFIN-A (destinados al Municipio actor) por parte del Ejecutivo Federal al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Sin embargo, como se advierte del apartado del estudio de fondo, la condena a la entrega se hace con motivo de la confesión realizada por el propio Ejecutivo Estatal y al no existir una prueba que contradiga dicha confesión.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO**

**DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN O ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. 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 DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO (OMISIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS AL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO F-988 AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC 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 O ENTERO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEXISTEPEC 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 Y DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO 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 TEXISTEPEC POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 155/2016. MUNICIPIO DE TEXISTEPEC, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 15 DE AGOSTO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIENES

SE RESERVARON EL DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **quince de agosto de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 155/2016, promovida por la síndico Municipal de Texistepec, Veracruz de Ignacio de la Llave en contra del Poder Ejecutivo y del secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad federativa.

### I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, Yesenia Lara Gutiérrez, en su carácter de síndico del Municipio de Texistepec, en el 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 y del secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de la entidad.

2. En la demanda, en esencia, se argumenta que se vulnera el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, por la entregada retrasada, por parte de las autoridades demandadas, de las participaciones federales que corresponden al Municipio desde el mes de enero del dos mil catorce a la fecha de la presentación de la demanda, la omisión de regularizar las entregas de dichos recursos y el pago de los intereses correspondientes.<sup>1</sup>

3. De ahí que ante las conductas omisas en que incurrieron dichas demandadas, se transgredió el orden constitucional en agravio del Municipio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que ante la falta de precisión en el apartado de actos impugnados de la demanda, en el apartado relativo a la precisión de la litis de esta misma resolución, se determinan los actos impugnados en la presente controversia constitucional.

la que se establecen los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de sus recursos económicos, en razón que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las participaciones y aportaciones derivadas de los fondos citados.

4. **Trámite de la demanda.** El diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 155/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de la misma fecha, admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, por designados a los delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo ese carácter el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad, en virtud de que se trata de una dependencia subordinada a dicho Poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal.

7. Consecuentemente, 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, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

8. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) Los actos omisivos impugnados vulneran el contenido del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagran los principios de libre administración hacendaria y de integridad de los recursos económicos municipales.

b) Las autoridades demandadas, al retrasar la entrega de las participaciones pertenecientes a recursos federales cuya entrega debía ser ágil y directa conforme a la calendarización preestablecida, vulneró lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, y la autonomía financiera que el artículo 115 de la Constitución Federal garantiza a los Municipios.

c) Los recursos impugnados integran la hacienda pública municipal y su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el principio de integridad de los recursos económicos municipales, por lo que no hay verdadero cumplimiento de la obligación de transferir 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 en su entrega se ha producido un retraso indebido. Cita en apoyo 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.", así como las controversias constitucionales 26/2003, 47/2004 y 20/2005.

d) La intervención del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden a los Municipios es de simple mediación administrativa, y en el caso de los fondos de aportaciones federales, su papel es de mediación, control y supervisión en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

e) En este sentido, el caso no se relaciona con ninguno de los casos en los que, excepcionalmente, la ley permite la retención de las participaciones, de modo que resulta incuestionable que la suspensión en la entrega vulnera los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales, establecidos en el artículo 115 constitucional. Cita en apoyo la tesis P/J. 46/2004: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", y 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."<sup>2</sup>

**9. Contestación de la demanda.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, Miguel Ángel Yunes Linares, representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que en su escrito de demanda el Municipio actor solicitó la suspensión para efectos de la entrega inmediata de los recursos cuya omisión impugnó; sin embargo, el Ministro instructor, por acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, determinó negar la suspensión en los términos solicitados, y con el fin de preservar la materia del juicio la concedió para el efecto de que el Poder Ejecutivo se abstuviera de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores a la fecha de concesión de la suspensión.

Llave, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) Se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de esa ley. De ahí que ésta se interpuso fuera del término legal.

b) Se afirma lo anterior, debido a que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, y éstos a su vez se encuentran obligados por dicho ordenamiento a realizar la entrega a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que el Estado los reciba.

c) En tales condiciones, una vez que hubieran sido recibidos los recursos de que se trata, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al que feneció el plazo establecido por el Estado por la Ley de Coordinación Fiscal, para realizar la entrega al Municipio. De manera que, al no haberlo hecho así, en modo alguno constituye un agravio en su perjuicio por la invasión de las esferas competencias establecidas en la Constitución Federal.

d) En esa tesitura, el Municipio actor conocía las fechas en las que debió recibir los recursos federales que ahora impugna. Por tanto, al no haberlas recibido en los plazos establecidos para ello, el cómputo del término para inconformarse concluyó sin que el interesado haya hecho valer su reclamo.

e) Aunado a lo anterior, aduce que respecto a la impugnación del pago de intereses se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior, pues el Municipio no ha agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto. A juicio del Ejecutivo Estatal, el pago de intereses no se encuentra consagrado en la Constitución Federal, sino en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz. En consecuencia, resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado respecto de la aplicación de dicha ley.

f) En ese sentido, al no existir una vulneración a las competencias del Municipio por la falta de pago de intereses, ello no implicaría una vulneración

inmediata a la Constitución Federal, por lo que tenía que agotarse la vía previa del conflicto, al tenor de la jurisprudencia P/J. 136/2001.<sup>3</sup>

10. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador 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 quince de mayo de dos mil diecisiete, 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, sin que se hayan presentado alegatos, 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, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de dos de marzo de ese mismo año.

## 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 Texistepec, y el Poder Ejecutivo, ambos Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

---

<sup>3</sup> 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.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XV, enero de 2002, página 917.

### 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 Mexicanos,<sup>4</sup> 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 entregas retrasadas por parte del demandado de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor correspondientes a los meses de enero del año dos mil catorce hasta la fecha de presentación de la demanda, y las que se sigan generando hasta que se entreguen puntualmente las mismas.

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 sujetará las Participaciones Federales.

c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil catorce a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondiente.

16. Asimismo, en las páginas 8, 9 y 10 del escrito de demanda,<sup>5</sup> el Municipio actor señaló lo siguiente:

<sup>4</sup> **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."

<sup>5</sup> No pasa desapercibido, que en la foja 4 del escrito inicial de demanda, el Municipio actor manifestó que las entregas retrasadas pueden constatarse "de la simple lectura de los oficios relativos a la entrega de las participaciones federales correspondientes a los meses de enero de dos mil cinco a octubre de dos mil siete, expedidos por el demandado"; sin embargo, ello es una afirmación aislada, lo que se corrobora de la lectura de las fojas 4 y 12 del mismo escrito de demanda, en las que se reitera que lo que impugna el Municipio actor es la entrega retrasada a partir del mes de enero de dos mil catorce.

a) Del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, la cantidad de \$6'205,504.00 (seis millones doscientos cinco mil quinientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

b) Del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente a los meses de septiembre, octubre y noviembre del año dos mil dieciséis por el monto de \$3'511,967.00 (tres millones quinientos once mil novecientos sesenta y siete pesos 00/100 moneda nacional).

c) La entrega extemporánea de las participaciones federales por cantidad de \$3'401,191.26 (tres millones cuatrocientos un mil ciento noventa y un pesos 26/100 moneda nacional).

d) Por el Fideicomiso Irrevocable Emisor y de Administración y Pago Número F-998, la de \$4'250,000.00 (cuatro millones doscientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional).

17. 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 entrega extemporánea del Fondo General de Participaciones de enero de dos mil catorce a noviembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$3'401,191.26 (tres millones cuatrocientos un mil ciento noventa y un pesos 26/100 moneda nacional).

b) La omisión de entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre del año dos mil dieciséis, por el monto de \$3'511,967.00 (tres millones quinientos once mil novecientos sesenta y siete pesos 00/100 moneda nacional).

c) La omisión de entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, la cantidad de \$6'205,504.00 (seis millones doscientos cinco mil quinientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

d) Por el Fideicomiso Irrevocable Emisor y de Administración y Pago Número F-998, por la cantidad de \$4'250,000.00 (cuatro millones doscientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional).

e) El pago de los intereses derivados de la entrega extemporánea de tales recursos.

#### 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,<sup>6</sup> 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.

19. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del oficio SFA/0442/04, de veintisiete de enero de

<sup>6</sup> 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 ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican 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.

<sup>7</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>8</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

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**.<sup>10</sup> 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 98/2011,<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> 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**.<sup>14</sup> 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,<sup>15</sup> 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

---

<sup>10</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>11</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>12</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>13</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>14</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>15</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

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.<sup>16</sup>

24. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>17</sup> 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**.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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,<sup>20</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince; 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince; y, 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La senten-

<sup>16</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>18</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>19</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

cia determinó que se trataba de omisiones, en virtud de que se **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

27. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>21</sup> 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,<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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 ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>24</sup> Por su parte, la oportu-

<sup>21</sup> Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

<sup>22</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>23</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>24</sup> **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."

nidad 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, por un lado, el Municipio actor impugna la entrega retrasada de las participaciones federales desde el mes de enero de dos mil catorce hasta la fecha de la presentación de la demanda –diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis–. En este sentido, respecto a las participaciones federales, no se impugnó una omisión, sino la entrega extemporánea de las participaciones federales, por lo que resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, y lo resuelto por el Tribunal Pleno en los precedentes mencionados, en el sentido de que cuando lo que se impugna son entregas retrasadas de participaciones federales –lo que evidentemente se trata de actos concretos que tuvieron lugar en diferentes momentos y, por tanto, se actualizaron mes con mes–, la presentación de la demanda debe realizarse dentro del término de treinta días a que se refiere el artículo 21 aludido, es decir, dentro de los treinta días en que se fue actualizando cada una de las entregas extemporáneas que se impugnen. Asimismo, conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 135/2016,<sup>25</sup> solamente se tienen como impugnados los meses cuya obligación de ministración había vencido a la fecha de la presentación de la demanda.

30. En este tenor, si tal como se advierte de autos, la demanda de controversia constitucional que nos ocupa se presentó el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los treinta días hábiles anteriores a esa fecha comenzaron el cinco de octubre del mismo año. Por tanto, el periodo materia de análisis en esta sentencia se circunscribe únicamente a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, ya que la fecha límite para la radicación de las participaciones federales ya había vencido a la fecha de la presentación de la demanda, y su impugnación se realiza dentro del plazo de treinta días establecido por el artículo 21, fracción I, como se desprende del calendario de entrega a los Municipios publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el día doce de febrero de dos mil dieciséis:

"Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que reci-

---

<sup>25</sup> Controversia constitucional 135/2016. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Joel Isaac Rangel Agüeros. Resuelto el 22 de febrero de 2018. Asimismo, la Primera Sala, en aplicación del mismo criterio resolvió la controversia constitucional 182/2016, fallada en sesión de 13 de junio de 2018, por unanimidad de 5 votos.

birá cada Municipio del Estado de Veracruz, 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 artículo 4o.-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."

### **Calendario de entrega de Participaciones Federales a los Municipios correspondiente al ejercicio fiscal 2016**

MES	DÍA
1. Enero	2. 10 de febrero
3. Febrero	4. 7 de marzo
5. Marzo	6. 7 de abril
7. Abril	8. 9 de mayo
9. Mayo	10. 7 de junio
11. Junio	12. 7 de julio
13. Julio	14. 5 de agosto
15. Agosto	16. 7 de septiembre
17. Septiembre	18. 7 de octubre
19. Octubre	20. 9 de noviembre
21. Noviembre	22. 7 de diciembre
23. Diciembre	24. 6 de enero

31. Así entonces, en la presente sentencia no se analizará lo impugnado en relación con la entrega extemporánea de las participaciones federales de los años dos mil catorce y dos mil quince, así como tampoco los meses de enero a agosto de dos mil dieciséis, puesto que éstos periodos escapan a lo precisado por la instancia citada y, por tanto, lo procedente es sobreseer en la controversia constitucional respecto de estos periodos, dado que la impugnación resulta extemporánea, de conformidad con el artículo 21, fracción I, en relación con el 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

32. Por otro lado, el Municipio actor impugna la omisión de entrega total 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 (FISDMDF), por un pretendido monto de \$6'205,504.00 (seis millones doscientos cinco mil quinientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional), a los mismos meses del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF), por un pretendido monto de \$3'511,967.00 (tres millones quinientos once mil novecientos sesenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), así como los recursos derivados del Fideicomiso F-998, por un pretendido monto de \$4'250,000.00 (cuatro millones doscientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional). Al valorarse como una omisión de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el Poder Legislativo en su informe y expresado como causa de improcedencia por extemporaneidad, la demanda se interpuso en tiempo respecto a estos recursos.

33. 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, entre otras.

## V. Legitimación activa

34. El actor es el Municipio de Texistepec, de Veracruz Ignacio de la Llave, y en su representación promueve la demanda Yesenia Lara Gutiérrez, quien se ostenta con el carácter de síndico municipal. Dicho carácter lo acreditó con la copia de la constancia de mayoría de síndico único municipal.<sup>26</sup>

35. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>27</sup> 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.

<sup>26</sup> Página 20 del expediente en que se actúa.

<sup>27</sup> "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 síndico 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."<sup>28</sup>

37. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, la síndica única del Municipio de Texistepec 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

38. En el auto de admisión de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de

<sup>28</sup> Novena Época. Registro digital: 192100. Pleno. Tesis de jurisprudencia, *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."

la Llave, quien fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa de la entidad, en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con la copia certificada de la constancia de fecha doce de junio de dos mil dieciséis, que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, para el ejercicio constitucional del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>29</sup>

## VII. Causas de improcedencia

39. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz adujo dos causales de improcedencia. La primera, relativa a la extemporaneidad de la demanda resultó parcialmente fundada, y se contestó en el apartado anterior al analizar la oportunidad de la misma. Respecto a la segunda causal, el Ejecutivo señaló que la controversia es improcedente, porque no se agotó la vía prevista legalmente para la solución del conflicto.

40. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tengan que ver con la violación directa al texto de la Constitución Federal, como se hace en el caso respecto del artículo 115, fracción IV, no es necesario agotar ningún medio legal de defensa, sino acudir directamente ante este Alto Tribunal en controversia constitucional. Sirve de apoyo la tesis número 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."<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Controversia constitucional 155/2016, foja 74.

<sup>30</sup> 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.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

41. Al no existir otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados, ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

### VIII. Estudio de fondo

42. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es, por un lado, si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave– 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,<sup>31</sup> 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/2010,<sup>32</sup> 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."

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

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 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.

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.<sup>33</sup>

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.

48. 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 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

---

<sup>33</sup> 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.

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.<sup>34</sup>

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 Municipios,<sup>35</sup> el cual consiste, básicamente, en que los

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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 establezca 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.

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.

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 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.

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, 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.<sup>36</sup>

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:<sup>37</sup>

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcen-

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> "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."

taje, 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 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 aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a 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 di-

recta, 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 incurrir en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>38</sup>

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 que se le atribuyó respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como respecto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de septiembre, octubre y noviembre del mismo año. En efecto, ya que la autoridad no se pronunció al respecto, ni en autos obran constancias que acrediten su pago.

#### **Omisión en el pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal FISMDF.**

57. Por lo que respecta a este fondo, tal como se adelantó, de las pruebas aportadas no se advierte que la autoridad demandada haya ministrado las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal FISMDF, en tiempo, de acuerdo con el calendario de ministración. En efecto, 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 al Municipio actor.

58. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Texistepec, 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:

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, pá-

---

<sup>38</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

rafo segundo, en relación con el artículo 35,<sup>39</sup> 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

<sup>39</sup> "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 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.

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. De las constancias exhibidas al expediente por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante oficio TES/301/2017,<sup>40</sup> el tesorero local fue omiso en acreditar que efectuó los pagos impugnados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISMDF).

61. 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 no se advierte que se hubieran efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). Se ordena entonces, la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses por la cantidad señalada por el Municipio de \$6'205,504.00 (seis millones doscientos cinco mil quinientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

62. 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 quin-

---

**"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."

<sup>40</sup> Fojas 117 y ss. del expediente en que se actúa.

to 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:**

<b>MES</b>	<b>FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO</b>	<b>FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS</b>
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

63. 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.

64. 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 re-

cursos 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.

65. 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.

66. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>41</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004,<sup>42</sup> 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

<sup>41</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>42</sup> Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

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."

67. 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 \$6'205,504.00 (seis millones doscientos cinco mil quinientos cuatro 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.

### **Omisión en el pago de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).**

68. Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), los artículos 36, incisos a) y b), 37 y 38, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>43</sup> establecen que se enterará mensualmente por par-

<sup>43</sup> Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

tes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37; que será distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa; y que el Estado debe publicar a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio, así como el calendario de ministraciones.

---

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y, "b) Al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o demarcación territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."

"Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

"Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

"Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y demarcaciones territoriales antes referidos."

69. Así, por lo que corresponde al acto precisado como impugnado, consistente en la omisión del pago del importe económico de las Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por los meses de septiembre, octubre y noviembre de dos mil dieciséis, la autoridad demandada en el citado oficio TES/301/2017, al igual que en el caso anterior, omitió informar y acreditar los adeudos de dicho fondo por esos meses.

70. Por tanto, lo procedente es condenar al pago únicamente respecto de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), sin que aquí se precise monto específico, ya que el monto de \$3'511,967.00 (tres millones quinientos once mil novecientos sesenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), señalado por el Municipio actor, incluía el mes de noviembre, respecto del cual, esta Primera Sala estima que no existe la omisión de pago impugnada, ya que al momento de la presentación de la demanda de controversia constitucional –diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis–, no existía la obligación legal de entregar el recurso señalado, ya que la fecha límite de pago de este fondo para el citado mes de noviembre era el siete de diciembre del mismo año. De este modo, como se precisó, únicamente se condena al pago de las cantidades que correspondan a los meses de septiembre y octubre, ya que la autoridad demandada no acreditó haberlos cubierto al Municipio actor, monto que deberá determinarse en ejecución de sentencia, asimismo, se condena a la autoridad demandada al 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.

### **Entrega extemporánea de las participaciones federales.**

71. Respecto a la impugnación de regularizar las entregas de las participaciones federales que corresponden al Ramo 28 (Fondo General de Participaciones), 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 parte de la hacienda pública municipal, y a los cuales le son aplicables los principios que derivan del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. El fundamento de estos recursos federales por participación son, entre otros, los artículos 2o., 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> "Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

72. Por lo que hace a esta impugnación, el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado, informó en el oficio TES/301/2017,<sup>45</sup> lo siguiente:

"Respecto a las entregas retrasadas de las participaciones federales desde el ejercicio fiscal 2014 a la actualidad, informo que por lo que hace a los registros en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIA-FEV), no se visualizan pagos pendientes al Municipio por conceptos del Fondo General de Participaciones Ramo 28, a lo cual se detalla el ejercicio fiscal ulterior y se anexan las transferencias correspondientes que acreditan dichos pagos:

---

"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 Legislativas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del Gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

"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. ..."

Cabe señalar que esta consideración fue aprobada por esta Sala, al resolver la controversia constitucional 140/2016, en sesión de 4 de julio de 2018.

<sup>45</sup> Fojas 117 y siguientes del expediente en el que se actúa.

FONDO	MONTO	FECHA DE PAGO
FONDO GENERAL RELACIÓN 1	\$ 767,056.71	19-feb-16
FONDO GENERAL RELACIÓN 2	\$1,100,957.18	18-mar-16
FONDO GENERAL RELACIÓN 3	\$847,712.76	19-abr-16
FONDO GENERAL RELACIÓN 4	\$1,832,304.29	18-may-16
FONDO GENERAL RELACIÓN 5	\$1,113,447.30	20-jun-16
FONDO GENERAL RELACIÓN 6	\$1,190,167.52	20-jul-16
FONDO GENERAL RELACIÓN 7	\$1,123,902.34	19-ago-16
FONDO GENERAL RELACIÓN 8	\$1,185,372.84	21-sep-16
<b>FONDO GENERAL RELACIÓN 9</b>	<b>\$935,846.78</b>	<b>18-oct-16</b>
<b>FONDO GENERAL RELACIÓN 10</b>	<b>\$809,651.04</b>	<b>18-nov-16</b>
FONDO GENERAL RELACIÓN 11	\$932,234.67	07-dic-16
FONDO GENERAL RELACIÓN 12	\$1,003,032.11	11-ene-16

73. En efecto, tal como se advierte de lo anterior, la autoridad demandada señaló que no existen pagos pendientes por este concepto; sin embargo, le asiste la razón al Municipio actor, en el sentido de que si bien se entregaron las participaciones, ello se hizo de manera extemporánea respecto de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, como a continuación se demuestra con las fechas en las que, según el oficio citado, se entregaron los recursos al Municipio actor, así como las fechas establecidas en el calendario de ministración de dichos recursos.

FONDO	MONTO	FECHA DE PAGO	FECHA DE ENTREGA EN CALENDARIO
<b>FONDO GENERAL RELACIÓN 9</b>	<b>\$935,846.78</b>	<b>18-oct-16</b>	<b>7 de octubre (septiembre)</b>
<b>FONDO GENERAL RELACIÓN 10</b>	<b>\$809,651.04</b>	<b>18-nov-16</b>	<b>4 de noviembre (octubre)</b>

74. Como puede constatarse de la tabla anterior, existe un retraso en la entrega del mes de septiembre de dos mil dieciséis, de once días, y un retraso en la entrega de las participaciones del mes de octubre de dos mil dieciséis, de catorce días. Por tanto, se ordena al Ejecutivo de la entidad al pago de los intereses correspondientes conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

### **Omisión en el pago de los recursos derivados del Fideicomiso Bursátil F-998.**

75. Previo a abordar la omisión de entrega impugnada por el Municipio actor de los recursos derivados del Fideicomiso F-998, por el monto de \$4'250,000.00 (cuatro millones doscientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional), en opinión de esta Primera Sala, los remanentes del fideicomiso forman parte de la hacienda municipal (pues el fideicomiso podría afectar participaciones del Municipio sobre un entonces impuesto federal, y ahora lo hace respecto de participaciones federales) y, en su caso, los actos omisivos de la autoridad demandada impedirían al Municipio 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*".

76. 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 moneda nacional), 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,<sup>46</sup> en términos del

---

<sup>46</sup> 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*

artículo 15<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

77. Derivado de lo anterior, también es un hecho notorio que el cinco de diciembre de dos mil ocho,<sup>49</sup> se celebró el Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998,<sup>50</sup> entre el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y los Municipios de esa entidad, como fideicomitentes, 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

---

*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.

<sup>47</sup> **"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: ..."

<sup>48</sup> No hay que pasar por alto que, previo a la citada de 21 de diciembre de 2007, el artículo 16-A de la aludida Ley del Impuesto sobre Tenencia preveía la posibilidad de que las entidades federativas celebren (con el Gobierno Federal) convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

Es por ello que, el 10 de octubre de 2006, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2007, y en la Gaceta Oficial, Número Extraordinario 25, el 23 de enero de 2007. En la cláusula segunda, fracción V, de dicho convenio, las partes convinieron en coordinarse en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves. En su cláusula decimotercera se estableció, entre otras cuestiones pactadas, que la administración de este impuesto será ejercida por el Estado de Veracruz. La cláusula decimonovena, fracción IX, del mismo instrumento legal, establece que por administrarlo, el Estado de Veracruz percibirá como incentivo el 100% de la recaudación del impuesto y sus accesorios que se obtengan en su territorio. Por su parte, la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave establece, en su artículo 15, que el Estado participará a los Municipios el 20% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

<sup>49</sup> Modificado el veinte de junio de dos mil trece.

<sup>50</sup> El veintitrés de junio de dos mil trece, se firmó el Primer Convenio Modificatorio en relación con el Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F/998, en el 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.

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.<sup>51</sup> Ello, de forma que dichos ingresos sirvieran como fuente de pago de los certificados bursátiles fiduciarios que emitiera el fideicomiso.

78. Ahora, con base en todo lo anterior, si bien el Municipio puede alegar en esta instancia constitucional la no entrega de los recursos derivados del aludido fideicomiso, lo cierto es que debe sobreseerse respecto de la impugnación, ya que no se actualiza una violación a los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo de los recursos públicos, porque el Municipio actor no acreditó haber firmado el contrato de fideicomiso, a fin de que le fueran retenidos sus recursos públicos municipales. Es decir, el Municipio actor no acreditó la obligación de pago con el contrato de fideicomiso respectivo. Ni la autoridad demandada reconoce algún adeudo por este concepto.

79. Sin que pase desapercibido que, junto con la demanda de controversia, el Municipio actor sólo anexó los oficios SEC/TEX/08/15 y SEC/TEX/07/15, ambos de catorce de enero de dos mil quince, en los que, en el primero, el presidente municipal le solicita al secretario de Finanzas y Planeación de la entidad, concertar una reunión entre los fideicomitentes municipales; mientras que el segundo oficio, el mismo presidente municipal le solicita al administrador del fideicomiso, que concerté una reunión entre los intervinientes fideicomitentes municipales. Sin embargo, al margen de que estos oficios no tienen algún sello de recibido por parte de los destinatarios, con ellos no se acredita que efectivamente el Municipio actor haya celebrado el contrato de fideicomiso. Tampoco lo acredita con el acta de Cabildo de veintinueve de mayo de dos mil ocho, que también adjuntó como anexo a su escrito de demanda, de la que sólo se advierte la aprobación para que el Municipio actor se adhiera al esquema de bursatilización del referido fideicomiso, ya que con ello únicamente se acredita la autorización del Cabildo para que el Municipio pudiera firmar el contrato de fideicomiso; sin embargo, no adjunta el contrato mismo que acredite la obligación de pago por parte de la autoridad demandada.

---

<sup>51</sup> 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.

80. En este contexto, conforme a las cargas de la prueba, al no haberse acreditado la obligación de pago del fideicomiso impugnado, esta Primera Sala llega a la convicción de sobreseer por lo que hace a este acto impugnado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia.<sup>52</sup>

### IX. Efectos

81. 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, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, más los intereses correspondientes, bajo el entendido de que por este concepto el monto a pagarse se deberá determinar en ejecución de sentencia; así como al pago de los intereses generados por la entrega extemporánea de las participaciones federales correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, tal como se precisó en el apartado anterior de esta resolución.

82. 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.

83. 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.

---

<sup>52</sup> Cobra aplicación, por analogía, la controversia constitucional 140/20016, fallada en sesión de \_\_\_\_\_, en la que se analizó el escrito de demanda con el resto de pruebas y constancias que obran en dicho expediente, llegando a la determinación de sobreseer por la inexistencia del acto impugnado, ya que el Municipio no acreditó a qué se refiere con "recursos no entregados de bursatilización" ni de dónde provenían los mismos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la impugnación de las entregas extemporáneas de las participaciones federales, en términos del apartado cuarto de esta resolución, así como respecto de la supuesta omisión en la entrega de los recursos derivados del Fideicomiso Bursátil F-998, en términos del apartado octavo de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.*

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 155/2016.

En sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho, se resolvió, por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 155/2016, promovida por el Municipio de Texistepec, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo Local, con motivo de la omisión en la entrega, así como el pago tardío de diversas aportaciones y participaciones federales a las que se tenía derecho.

Si bien coincido con el sentido de dicha votación, me permito aclarar y profundizar las razones de mi voto, apartándome de ciertas consideraciones que no comparto.

**I. Razones de la sentencia.** En el considerando de precisión de la litis, se tuvo al Municipio actor impugnado la omisión de entrega de los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, por la cantidad de \$4'250,000.00 (cuatro millones doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).

Más adelante, en el estudio de fondo, la mayoría consideró que el Municipio actor no acreditó haber firmado el contrato de fideicomiso, es decir, no acreditó la obligación

de pago con el contrato de fideicomiso respectivo, además que la autoridad demandada no había reconocido ningún adeudo por ese concepto, por lo cual, en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, se decretó el sobreseimiento respecto de dicho acto.

**II. Consideraciones del voto concurrente.** Respetuosamente, emito este voto por lo que respecta a las consideraciones antes descritas. En ese sentido, considero que no es acertado sobreseer respecto de dicho acto omisivo, toda vez que efectivamente es un hecho notorio que los recursos de bursatilización reclamados provienen del Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado 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 Texistepec–, y Deutsche Bank México, como fiduciario, por lo que, atendiendo a las cargas de la prueba, debió condenarse al poder demandado a la entrega de los recursos respectivos, ya que no desvirtuó la existencia de la omisión que se le atribuyó.

Por lo expuesto, respetuosamente difiero de las consideraciones de la mayoría; sin embargo, aun cuando se hubiera resuelto en los términos precisados, el sentido del fallo seguiría siendo el mismo; es decir, declarar parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 155/2016.

Tema: Retención de aportaciones federales al Municipio de Texistepec del Estado de Veracruz.

En la sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 155/2016, en la que el Municipio de Texistepec, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, demandó, de entre otras autoridades, al Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de entrega de, entre otros fondos, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamundf) por lo que hace a los meses de septiembre, octubre y noviembre,<sup>1</sup> así como el pago de los intereses respectivos.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, como omisivos, lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza momento a momento.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cabe señalar que respecto de este mes de noviembre la controversia se sobreseyó, porque el pago no era exigible al momento de la presentación de la demanda, 17 de noviembre de 2016, ya que la radicación de pago al Municipio actor era hasta el 7 de diciembre del mismo año.

<sup>2</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández, en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago, de entre otros, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamundf) por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, más el correspondiente pago de intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión, dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de fecha cierta señalada en el calendario publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo–, se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis de ambos fondos, FISMDF y Fortamundf, porque estas impugnaciones se hicieron de manera oportuna. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos.

En cambio, no comparto el pago del mes de agosto de dos mil dieciséis del FISMDF justamente por haber sido extemporánea su impugnación, porque la demanda se presentó el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre, para considerar la demanda como oportuna, ya que la fecha de radicación al Municipio fue el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre de dos mil dieciséis.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de Ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE ÁNGEL R. CABADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNGEL R. CABADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNGEL R. CABADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNGEL R. CABADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNGEL R. CABADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNGEL R. CABADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ÁNGEL R. CABADA 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 Y DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO 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 ÁNGEL R. CABADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 237/2016. MUNICIPIO DE ÁNGEL R. CABADA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 10 DE OCTUBRE DE 2018. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSIO DÍAZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de octubre de dos mil dieciocho, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 237/2016, promovida por el síndico único municipal de Ángel R. Cabada, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y del secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad federativa.

#### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las participaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis y del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente a noviembre de dos mil dieciséis sin fundamento legal alguno.

3. Asimismo, solicitó el pago de las ministraciones que no se depositen y que se sigan generando hasta su puntual entrega, así como de los intereses que genere el retraso en términos de los artículos 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

4. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrió el poder demandado transgreden el orden constitucional en su agravio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones de-

---

<sup>1</sup> Fojas 1 a 20 del expediente en que se actúa.

rivadas del fondo citado, lo que le impidió disponer de los recursos y, de igual modo, ante la extemporaneidad de pago reclamado, se generaron intereses hasta ese momento.

5. **Trámite de la demanda.** Por auto de dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro Javier Laynez Potisek, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar, registrar y admitir el presente asunto bajo el expediente 237/2016;<sup>2</sup> además, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación y la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo ese carácter el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad, en virtud de que se trataba de una dependencia subordinada a dicho poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emitiera en el asunto.

7. Consecuentemente, 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. Además, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación conviniera.

8. Posteriormente, el Ministro presidente acordó el dos de enero de dos mil diecisiete turnar el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>3</sup>

9. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico único municipal sostuvo, a través de dos conceptos de invalidez, los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

a) La conducta omisiva de las demandadas violenta en perjuicio del Municipio lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la independencia y autonomía municipal, porque la retención en que incurrían los demandados

<sup>2</sup> Ibídem, fojas 83 a 85 vuelta.

<sup>3</sup> Ibídem, foja 107.

tanto de aportaciones como de participaciones federales impide al actor llevar a cabo sus obligaciones constitucionales. Máxime que no ha informado motivo, razón ni fundamento por el cual haya dejado de cubrir los pagos respectivos con sustento en los criterios P./J. 9/2000: "HACIENDA MUNICIPAL, LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.", P./J. 46/2004: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES." y P./J. 82/2001: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN."

b) Con el actuar omisivo de las demandadas se sigue vulnerando el orden constitucional en perjuicio del Municipio, al impedirle ejercer la libre administración hacendaria que tutela la Constitución.

10. Finalmente, el Municipio actor solicitó la suspensión de las omisiones en que incurre el Poder Ejecutivo Estatal, misma que fue concedida el dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>4</sup>

11. **Contestación de la demanda.**<sup>5</sup> El Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, presentó el escrito de mérito el catorce de febrero de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

12. El titular del Ejecutivo Local señaló:

a) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, en razón de que el actor no agotó, previamente, los recursos legales al momento en que, supuestamente, dejó de percibir los recursos federales.

<sup>4</sup> Fojas 88 a 91 del cuaderno incidental.

<sup>5</sup> Fojas 108 a 114 del expediente en que se actúa.

b) El Municipio actor no propone argumento alguno para demostrar la omisión, pues se limita a señalar los fundamentos jurídicos en los cuales deviene su actuar.

c) El retraso en la entrega de recursos, no constituye una omisión; sino una entrega fuera del plazo de la ley; por ende, la demanda es extemporánea, porque la omisión que se alega deriva de actos positivos en términos de la jurisprudencia P./J. 113/2010: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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."; y, a partir del calendario de pagos, debió accionar el juicio constitucional de controversia desde el momento en que no recibió los recursos federales por parte del Poder Ejecutivo.

d) El Municipio actor no ha agotado la vía prevista en la ley para la solución del conflicto, porque el pago de intereses al que alude el Municipio promovente, se regula en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz y no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resulta aplicable al caso lo previsto en el artículo 5 de la referida normatividad, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de este ordenamiento. Por ende, no existe violación que afecte la esfera de competencias del Municipio ni al artículo 115 constitucional, como lo dispone la jurisprudencia P./J. 136/2001 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."

e) Se solicita el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse, como lo dispone el criterio P./J. 31/96: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."

f) Los conceptos de invalidez propuestos por el Municipio de Ángel R. Cabada son inatendibles, ante la improcedencia de su análisis.

**13. Referencia a la opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

14. **Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el seis de abril de dos mil diecisiete<sup>6</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

15. **Radicación.** Mediante escrito de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete,<sup>7</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de seis de noviembre siguiente.<sup>8</sup>

16. Finalmente, en proveído de diez del mismo mes y año, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>9</sup>

## II. Competencia

17. 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 Ángel R. Cabada 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

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<sup>10</sup> 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.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, fojas 179 a 80 del expediente en que se actúa.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, foja 181.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, foja 182.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, foja 183.

<sup>10</sup> **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."

19. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados:

- La omisión de las autoridades demandadas en cumplir con su obligación constitucional de entregar el importe económico de las aportaciones del FISMDF por \$8'876,004.00 (ocho millones ochocientos setenta y seis mil cuatro pesos 00/100 M.N.), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y los recursos del FORTAMUNDF de noviembre de dos mil dieciséis por \$1'417,853.00 (un millón cuatrocientos diecisiete mil ochocientos cincuenta y tres pesos 00/100 M.N.).
- Resarcir económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales, el pago de los intereses.

20. Sin embargo, esta Primera Sala no puede tener como omisión reclamada el pago que corresponde al mes de noviembre de dos mil dieciséis de FORTAMUNDF, pues como se desprende del oficio TES/200/2017<sup>11</sup> de dieciocho de enero de dos mil diecisiete y del comprobante de transferencia electrónica de siete de diciembre de dos mil dieciséis,<sup>12</sup> dicha aportación fue cubierta por el Poder Ejecutivo en la fecha señalada en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil dieciséis y sin que se advierta la existencia de ampliación de demanda para impugnar vicios propios del acto positivo.

21. En razón de lo apuntado, debe sobreseerse en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria,<sup>13</sup> al no demostrarse la existencia de la omisión demandada.

#### IV. Oportunidad

22. 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 posi-

<sup>11</sup> Fojas 141 a 142.

<sup>12</sup> Foja 171.

<sup>13</sup> "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."

tivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003<sup>14</sup> 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:

23. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> 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.

24. En la controversia constitucional 20/2005<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.

---

<sup>14</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>15</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>16</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>17</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>18</sup> Foja 49 de la sentencia.

25. En la controversia constitucional 98/2011<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

26. En la controversia constitucional 37/2012<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

27. En la controversia constitucional 67/2014<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>20</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>22</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>23</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>24</sup> Foja 29 de la sentencia.

28. En la controversia constitucional 78/2014<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

29. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4), determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>27</sup> Finalmente, por lo que hace al acto 5), debe tenerse en tiempo, toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

30. En la controversia constitucional 73/2015<sup>28</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

31. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>29</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la

---

<sup>25</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>26</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>27</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>28</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

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,<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

32. 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.

33. Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>32</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

<sup>30</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>31</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>32</sup> **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."

34. En el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega total de los recursos provenientes del FISMDF correspondientes a agosto, septiembre y octubre, los cuales, al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo.

35. Cabe señalar que 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 por esta Primera Sala desde el once de enero de dos mil diecisiete en la controversia constitucional 108/2014 y, recientemente, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho en los expedientes de controversia constitucional 162/2016 y 184/2016. En consecuencia, la causal de improcedencia invocada por el poder demandado es infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda, en los términos antes señalados.

## V. Legitimación activa

36. El actor es el Municipio de Ángel R. Cabada, Veracruz de Ignacio de la Llave y, en su representación, promueve la demanda Severo Enrique Luna Aguirre quien se ostentó con el carácter de síndico único municipal; carácter que se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de nueve de julio de dos mil trece.<sup>33</sup>

37. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>34</sup> 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.

<sup>33</sup> Foja 22 del expediente en que se actúa.

<sup>34</sup> **"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."

38. 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 el criterio P/J. 52/2000: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO."<sup>35</sup>

39. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico de Ángel R. Cabada posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

40. 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 dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

42. Así, dicho poder fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa de la entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis<sup>36</sup> que le fue expedida por los integrantes

---

<sup>35</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 720.

<sup>36</sup> *Ibidem*, foja 116.

del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave de uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la que el referido funcionario tomó protesta a su cargo como gobernador del Estado,<sup>37</sup> por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

### VII. Causas de improcedencia

43. La causal propuesta por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz sobre la extemporaneidad de la demanda de controversia constitucional fue ya analizada en el apartado correspondiente, sin que se hubieran formulado diversas por el demandado.

44. Tampoco esta Primera Sala advierte de oficio la actualización de otros motivos de improcedencia salvo los que ya fueron abordados en esta ejecutoria.

### VIII. Estudio de fondo

45. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta 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 que le corresponden al Municipio actor.

46. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>38</sup> 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.

---

<sup>37</sup> *Ibídem*, fojas 119 a 127.

<sup>38</sup> 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.

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.

48. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>39</sup>

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.

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.

---

<sup>39</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

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.<sup>40</sup>

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 necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.<sup>41</sup>

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 Municipios,<sup>42</sup> el cual consiste, básicamente, en que los

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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

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 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. y 6o. lo siguiente:<sup>43</sup>

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.<sup>44</sup>

---

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.

<sup>43</sup> "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."

<sup>44</sup> 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

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.

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 cada fondo.

59. 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

---

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.

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.<sup>45</sup>

**60. Omisión en el pago de participaciones y aportaciones federales.**

Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que las autoridades demandadas incurrieron en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que la autoridad demandada exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, en efecto, no entregó al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

61. De las documentales exhibidas de las participaciones federales a Municipios, expedidas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se desprende que de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado las participaciones en tiempo, de acuerdo con el calendario de ministración.

62. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las participaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre al Municipio actor.

63. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Ángel R. Cabada, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que, en este caso, sin lugar a dudas, no se ha observado, como a continuación se demostrará:

64. En ese sentido, debe decirse que La Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35<sup>46</sup> establece que los Estados

---

<sup>45</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

<sup>46</sup> "**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 equi-

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.

65. De las constancias exhibidas al expediente por el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la

---

valente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 20. 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 enfaticé el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

**"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley.** Dicho calendario deberá comunicarse a los Gobiernos Municipales por parte de los Gobiernos Estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

Llave, se desprende que mediante el oficio TES/200/2017 ya señalado, el tesorero local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Pago No: 1 mes enero/2016	2'958,668.00	18-feb-16
Pago No: 2 mes febrero/2016	2'958,668.00	23-mar-16
Pago No: 3 mes marzo/2016	2'958,668.00	29-abr-16
Pago No: 4 mes abril/2016	2'958,668.00	31-may-16
Pago No: 5 mes mayo/2016	2'958,668.00	30-jun-16
Pago No: 6 mes junio/2016	2'958,668.00	1-jul-16
Pago No: 7 mes julio/2016	2'958,668.00	31-ago-16

66. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad el veintinueve de agosto, veintiséis de septiembre y veintisiete de octubre de ese año, respectivamente, a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda.

67. 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

<b>Fondo</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
No: 8 agosto/2016	29-ago-16	2'958,668.00
No: 9 septiembre/2016	26-sep-16	2'958,668.00
No: 10 octubre/2016	27-oct-16	2'958,673.00

68. Por tanto, tal como 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, en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

69. Luego, se ordena la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

70. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo, 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:**

<b>FISMDF</b>				
<b>Mes</b>	<b>Fecha de radicación al Estado</b>	<b>Fecha límite de radicación a los Municipios</b>	<b>Fecha de depósito</b>	<b>Días fuera del plazo</b>
Enero	29	8 de febrero	18 de febrero	10
Febrero	29	7 de marzo	4 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22

Abril	29	6 de mayo	31 de mayo	25
Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	1 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	211 <sup>47</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	181 <sup>48</sup>
Octubre	31	4 de noviembre	---	150 <sup>49</sup>

71. De conformidad con lo expuesto, se concluye 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 no han sido entregados al Municipio actor, y los que fueron transferidos, lo son de forma extemporánea; por lo que es inconcusa la violación a su autonomía hacendaria.

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 lesio-

<sup>47</sup> A la fecha del cierre de instrucción el seis de abril de dos mil diecisiete, al no haber sido demostrado lo contrario por el poder demandado.

<sup>48</sup> Ídem.

<sup>49</sup> Ídem.

nado 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,<sup>50</sup> 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."<sup>51</sup>

### IX. Efectos

75. 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

<sup>50</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>51</sup> 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.

meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y los intereses relativos; así como el pago de intereses del FORTAMUNDF de septiembre y octubre.

76. 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 en cuanto a que sean suministradas las participaciones federales reclamadas, 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.

77. 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 de los actos señalados en el apartado tercero de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, 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; así como los intereses moratorios correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno 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 tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por la presidenta Norma Lucía Piña Hernández, con la ausencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE ZOZOCOLCO DE HIDALGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZOZOCOLCO DE HIDALGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZOZOCOLCO DE HIDALGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VI. APORTACIONES 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 ZOZOCOLCO DE HIDALGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZOZOCOLCO DE HIDALGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE ZOZOCOLCO DE HIDALGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZOZOCOLCO DE HIDALGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. 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 ZOZOCOLCO DE HIDALGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE ZOZOCOLCO DE HIDALGO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 247/2016. ACTOR: MUNICIPIO DE ZOZOCOLCO DE HIDALGO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 10 DE OCTUBRE DE 2018. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIENES SE RESERVARON SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. EN CONTRA DEL EMITIDO POR LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de octubre de dos mil dieciocho, emite la siguiente:

## **SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 247/2016, promovida por el síndico único municipal de Zozocolco de Hidalgo, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del poder Ejecutivo y el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad federativa.

### **Antecedentes y trámite del asunto**

**1. Promoción de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

**2.** En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las

---

<sup>1</sup> Fojas 1 a 15 del expediente en que se actúa.

aportaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis y del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) correspondiente a noviembre de dos mil dieciséis sin fundamento legal alguno.

**3.** Asimismo, solicitó el pago de las ministraciones que no se depositen y que se sigan generando hasta su puntual entrega, así como de los intereses que genere el retraso en términos de los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

**4.** Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrió el poder demandado transgreden el orden constitucional en su agravio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas del fondo citado, lo que le impidió disponer de los recursos y de igual modo, ante la extemporaneidad de pago reclamado se generaron intereses hasta ese momento.

**5. Trámite de la demanda.** Por auto de diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro Javier Laynez Potisek, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar, registrar y admitir el presente asunto bajo el expediente 247/2016;<sup>2</sup> además, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación y la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

**6.** Asimismo, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo ese carácter el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad, en virtud de que se trataba de una dependencia subordinada a dicho Poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emitiera en el asunto.

**7.** Consecuentemente, emplazó al Poder Ejecutivo Local con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que lo

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 60 a 63.

representara, manifestara lo que a su interés legal conviniera. Además, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

8. Posteriormente, el Ministro presidente acordó el dos de enero de dos mil diecisiete turnar el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>3</sup>

**9. Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico único municipal sostuvo, a través de dos conceptos de invalidez, los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

a) La conducta omisiva de las demandadas violenta en perjuicio del Municipio, lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a la independencia y autonomía municipal, porque la retención en que incurrían los demandados tanto de aportaciones como de participaciones federales impide al actor llevar a cabo sus obligaciones constitucionales. Máxime que no ha informado motivo, razón ni fundamento por el cual haya dejado de cubrir los pagos respectivos con sustento en los criterios P./J. 9/2000, «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514» "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA."; P./J. 46/2004, "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES." y P./J. 82/2001 «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, página 579» "PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN."

b) Con el actuar omisivo de las demandadas se sigue vulnerando el orden constitucional en perjuicio del Municipio, al impedirle ejercer la libre administración hacendaria que tutela la Constitución.

---

<sup>3</sup> Ibídem, foja 80.

10. Finalmente, el Municipio actor solicitó la suspensión de las omisiones en que incurre el Poder Ejecutivo estatal, misma que fue concedida el diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>4</sup>

11. **Contestación de la demanda.**<sup>5</sup> El Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, presentó el escrito de mérito el catorce de febrero de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

12. El titular del Ejecutivo Local señaló:

a) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria en razón de que el actor no agotó, previamente, los recursos legales al momento en que, supuestamente, dejó de percibir los recursos federales.

b) El Municipio actor no propone argumento alguno para demostrar la omisión, pues se limita a señalar los fundamentos jurídicos en los cuales deviene su actuar.

c) El retraso en la entrega de recursos, no constituye una omisión; sino una entrega fuera del plazo de la ley; por ende, la demanda es extemporánea porque la omisión que se alega deriva de actos positivos en términos de 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» "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." y, a partir del calendario de pagos, debió accionar el juicio constitucional de controversia desde el momento en que no recibió los recursos federales por parte del poder ejecutivo.

d) El Municipio actor no ha agotado la vía prevista en la ley para la solución del conflicto, porque el pago de intereses al que alude el Municipio promovente, se regula en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz y no en la Constitución Política de los Estados Unidos

<sup>4</sup> Fojas 66 a 69 vuelta del cuaderno incidental.

<sup>5</sup> Fojas 81 a 87 del expediente en que se actúa.

Mexicanos, por lo que resulta aplicable al caso lo previsto en el artículo 5 de la referida normatividad, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la Legislatura del Estado, respecto de la aplicación de este ordenamiento. Por ende, no existe violación que afecte la esfera de competencias del Municipio ni al artículo 115 constitucional como lo dispone la jurisprudencia P./J. 136/2001, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES".

e) Se solicita el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse como lo dispone el criterio P./J. 31/96 «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 392» "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."

f) Los conceptos de invalidez propuestos por el Municipio de Zozocolco de Hidalgo son inatendibles, ante la improcedencia de su análisis.

### **13. Referencia a la opinión del procurador general de la República.**

El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

**14. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el seis de abril de dos mil diecisiete<sup>6</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

**15. Radicación.** Mediante escrito de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete,<sup>7</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de seis de noviembre siguiente.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Ibíd.*, fojas 154 a 155 del expediente en que se actúa.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, foja 156.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, foja 157.

16. Finalmente, en proveído de diez del mismo mes y año, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>9</sup>

## II. Competencia

17. 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 Plenario Número 5/2013, 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 Zozocolco de Hidalgo 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

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<sup>10</sup> 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.

19. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados:

- La omisión de las autoridades demandadas en cumplir con su obligación constitucional de entregar el importe económico de las aportaciones del FIS MDF por \$9'442,081.00 (nueve millones cuatrocientos cuarenta y dos mil ochenta y un pesos 00/100 M.N.) correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y los recursos del FORTAMUNDF de noviembre de dos mil dieciséis por \$631,834.00 (seiscientos treinta y un mil ochocientos treinta y cuatro pesos 00/100 M. N.).

<sup>9</sup> *Ibíd*em, foja 158.

<sup>10</sup> "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. ..."

- Resarcir económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales, el pago de los intereses.

20. Sin embargo, esta Primera Sala no puede tener como omisión reclamada el pago que corresponde al mes de noviembre de dos mil dieciséis de FORTAMUNDF, pues como se desprende del oficio TES/464/2017<sup>11</sup> de seis de marzo de dos mil diecisiete y del comprobante de transferencia electrónica de siete de diciembre de dos mil dieciséis,<sup>12</sup> dicha aportación fue cubierta por el Poder Ejecutivo en la fecha señalada en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil dieciséis y sin que se advierta la existencia de ampliación de demanda para impugnar vicios propios del acto positivo.

21. En razón de lo apuntado, debe sobreseerse en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria<sup>13</sup> al no demostrarse la existencia de la omisión demandada.

#### IV. Oportunidad

22. 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<sup>14</sup> tratándose de

<sup>11</sup> Fojas 116 a 118.

<sup>12</sup> Foja 147.

<sup>13</sup> "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. ..."

<sup>14</sup> 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 título y subtítulo: "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 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.

**23.** En la controversia constitucional 5/2004,<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> 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.

**24.** En la controversia constitucional 20/2005<sup>17</sup> 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 aportaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.<sup>18</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I de la ley reglamentaria.

**25.** En la controversia constitucional 98/2011<sup>19</sup> 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 aportaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.<sup>20</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

**26.** En la controversia constitucional 37/2012<sup>21</sup> el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participacio-

<sup>15</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>16</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>17</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>18</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>20</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

**27.** En la controversia constitucional 67/2014<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

**28.** En la controversia constitucional 78/2014<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>23</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>24</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>25</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>26</sup> Foja 18 de la sentencia.

**29.** Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>27</sup> Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

**30.** En la controversia constitucional 73/2015<sup>28</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

**31.** En la controversia constitucional 118/2014,<sup>29</sup> 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,<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>28</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

<sup>30</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>31</sup> Foja 51 de la sentencia.

**32.** 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.

**33.** Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>32</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

**34.** En el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega total de los recursos provenientes del FISM-DF correspondientes a agosto, septiembre y octubre, los cuales al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo.

**35.** Cabe señalar que 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 por esta Primera Sala desde el once de enero de dos mil diecisiete, en la controversia constitucional 108/2014 y, recientemente, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho, en los expedientes de controversia constitucional 162/2016 y 184/2016. En consecuencia, la causal de improcedencia invocada por el poder demandado es

---

<sup>32</sup> **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."

infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda, en los términos antes señalados.

## V. Legitimación activa

**36.** El actor es el Municipio de Zozocolco de Hidalgo, Veracruz de Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Roque Lobato Corona quien se ostentó con el carácter de síndico único municipal; carácter que se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de nueve de julio de dos mil trece.<sup>33</sup>

**37.** En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>34</sup> 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.

**38.** De acuerdo con las disposiciones anteriores, el síndico único cuenta con la representación del Municipio y, por lo tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en el criterio P/J. 52/2000, "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."<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Foja 17 del expediente en que se actúa.

<sup>34</sup> "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. ..."

<sup>35</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley

**39.** De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico de Zozocolco de Hidalgo posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

**40.** 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 diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**42.** Así, dicho poder fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien además acreditó su personalidad con las copias certificadas de la Constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis<sup>36</sup> que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave de uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la que el referido funcionario tomó protesta a su cargo como gobernador del Estado,<sup>37</sup> por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

## **VII. Causas de improcedencia**

**43.** La causal propuesta por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz sobre la extemporaneidad de la demanda de controversia constitucional fue ya analizada en el apartado correspondiente, sin que se hubieran formulado diversas por el demandado.

---

le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello", Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, p. 720.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, foja 89.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, fojas 119 a 127.

44. Por otro lado, tampoco asiste razón al gobernador del Estado al manifestar que el Municipio actor no agotó la vía para el pago de intereses a que alude, porque en términos del artículo al artículo 19, fracción VI,<sup>38</sup> de la ley reglamentaria, las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; causal que, 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 y, en ese sentido, 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.

45. Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Zozocolco de Hidalgo 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.

46. 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."<sup>39</sup>

<sup>38</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>39</sup> 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.

47. Finalmente, esta Primera Sala advierte de oficio la actualización de otros motivos de improcedencia salvo los que ya fueron abordados en esta ejecutoria.

### VIII. Estudio de fondo

48. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta 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 que le corresponden al Municipio actor.

49. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>40</sup> 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.

50. 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.

51. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA,

---

<sup>40</sup> 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.

PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.<sup>41</sup>

**52.** 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.

**53.** 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.<sup>42</sup>

**54.** 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.

<sup>41</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, Noviembre de 2010, página 1213.

<sup>42</sup> 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 títulos y subtítulos: "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.

**55.** 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.<sup>43</sup>

**56.** 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<sup>44</sup> 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.

**57.** 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.

**58.** Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses deri-

---

<sup>43</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de título, subtítulo 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.

<sup>44</sup> 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.

vada 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.

**59.** 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.

**60.** 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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup>

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.

---

<sup>45</sup> **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.

<sup>46</sup> 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.

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.

**61.** 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.

**62.** 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.<sup>47</sup>

**63. Omisión en el pago de participaciones y aportaciones federales.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala concluye que las autoridades demandadas incurrieron en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que se

---

<sup>47</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

le atribuyó. En efecto, de las documentales que la autoridad demandada exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, en efecto, no entregó al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

**64.** De las documentales exhibidas de las participaciones federales a Municipios, expedidas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se desprende que de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado las participaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración.

**65.** Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las participaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre al Municipio actor.

**66.** Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Zozocolco de Hidalgo, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas no se ha observado, como a continuación se demostrará.

**67.** En ese sentido, debe decirse que la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35<sup>48</sup> establece que los Estados deberán entre-

---

<sup>48</sup> **"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

gar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

**68.** De las constancias exhibidas al expediente por el director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante el oficio TES/464/2017 ya señalado, el tesorero local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	3'147,361.00	18-feb-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	3'147,361.00	23-mar-16

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."

FIDEICOMISO FAIS (F977)	3'147,361.00	29-abr-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	3'147,361.00	31-may-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	3'147,361.00	30-jun-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	3'147,361.00	01-jul-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	3'147,361.00	31-ago-16

**69.** De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad el veintinueve de agosto, veintiséis de septiembre y veintisiete de octubre de ese año, respectivamente, a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda.

**70.** 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

FONDO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
NO: 8 AGOSTO/2016	29-ago-16	3'147,361.00
NO: 9 SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	3'147,361.00
NO: 10 OCTUBRE/2016	27-oct-16	3'147,359.00

**71.** Por tanto, tal como 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, en tanto que, posterior a ese informe del Tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

**72.** Luego, se ordena la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

**73.** Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto Décimo, se estableció lo siguiente:

**"DÉCIMO.** La entrega de los recursos del FISDMF 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:**

<b>FORTAMUNDF</b>				
<b>MES</b>	<b>FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO</b>	<b>FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS</b>	<b>FECHA DE DEPÓSITO</b>	<b>DÍAS FUERA DEL PLAZO</b>
Septiembre	30	7 de octubre	10 de noviembre	34
Octubre	31	4 de noviembre	10 de noviembre	6
<b>FISDMF</b>				
<b>MES</b>	<b>FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO</b>	<b>FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS</b>	<b>FECHA DE DEPÓSITO</b>	<b>DÍAS FUERA DEL PLAZO</b>
Enero	29	8 de febrero	18 de febrero	10
Febrero	29	7 de marzo	4 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22

Abril	29	6 de mayo	31 de mayo	25
Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	01 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	211 <sup>49</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	181 <sup>50</sup>
Octubre	31	4 de noviembre	---	150 <sup>51</sup>

**74.** De conformidad con lo expuesto, se concluye 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 no han sido entregados al Municipio actor y, los que fueron transferidos, lo son de forma extemporánea; por lo que es inconcusa la violación a su autonomía hacendaria.

**75.** 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.

**76.** 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 lesio-

<sup>49</sup> A la fecha del cierre de instrucción, el seis de abril de dos mil diecisiete, al no haber sido demostrado lo contrario por el poder demandado.

<sup>50</sup> Ídem.

<sup>51</sup> Ídem.

nado 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.

77. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>52</sup> 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."<sup>53</sup>

## IX. Efectos

78. 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 FISDMF correspondientes a

<sup>52</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>53</sup> 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.

los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y los intereses relativos; así como el pago de intereses de FORTAMUNDF de septiembre y octubre.

**79.** 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 aquél en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente en cuanto a que sean suministradas las aportaciones federales reclamadas, 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.

**80.** 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 de los actos señalados en el apartado tercero de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz 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; así como los intereses moratorios correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno 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 tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), en contra del emitido por la presidenta Norma Lucía Piña Hernández, con la ausencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) Y DEL FIDEICOMISO F-998 AL MUNICIPIO DE JAMAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JAMAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. APORTACIONES 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 JAMAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNI-**

**CIPIO DE JAMAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISDMDF) AL MUNICIPIO DE JAMAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS POR LOS MESES DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS PROVENIENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) AL MUNICIPIO DE JAMAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JAMAPA 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 O ENTERO EXTEMPORÁNEO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JAMAPA 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 Y DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO 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 JAMAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 227/2016. MUNICIPIO DE JAMAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 13 DE JUNIO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al trece de junio de dos mil dieciocho, emite la siguiente:

SENTENCIA:

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 227/2016, promovida por el síndico único municipal de Jamapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad federativa.

### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el seis de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las par-

---

<sup>1</sup> Fojas 1 a 16 del expediente en que se actúa.

ticipaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis y del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) correspondiente a noviembre de dos mil dieciséis sin fundamento legal alguno.

3. Asimismo, solicitó el pago de las ministraciones que no se depositen y que se sigan generando hasta su puntual entrega, así como de los intereses que genere el retraso en términos de los artículos 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

4. Por lo anterior, el Municipio, considera que las conductas omisas en que incurrió el poder demandado transgreden el orden constitucional en su agravio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas del fondo citado, lo que le impidió disponer de los recursos y de igual modo, ante la extemporaneidad de pago reclamado se generaron intereses hasta ese momento.

5. **Trámite de la demanda.** Por auto de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 227/2016, así como turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

6. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de esa misma fecha,<sup>3</sup> admitió la demanda, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación y la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

7. Asimismo, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave; sin embargo, no tuvo ese carácter el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno de esa entidad, en virtud de que se trataba de una dependencia subordinada a dicho Poder, por lo que debía comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emitiera en el asunto.

---

<sup>2</sup> Ibídem, fojas 111 a 112.

<sup>3</sup> Ibídem, fojas 113 a 115.

8. Consecuentemente, 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, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

9. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el síndico único municipal sostuvo, a través de dos conceptos de invalidez, los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

a) La conducta omisiva de las demandadas violenta en perjuicio del Municipio lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a la independencia y autonomía municipal, porque la retención en que incurren los demandados tanto de aportaciones como de participaciones federales impide al actor llevar a cabo sus obligaciones constitucionales. Máxime que no ha informado motivo, razón ni fundamento por el cual haya dejado de cubrir los pagos respectivos con sustento en el criterio P./J. 82/2001 de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN."

b) Con el actuar omisivo de las demandadas se sigue vulnerando el orden constitucional en perjuicio del Municipio, al impedirle ejercer la libre administración hacendaria que tutela la Constitución.

10. Finalmente, el Municipio actor solicitó la suspensión de las omisiones en que incurre el poder ejecutivo estatal, misma que fue concedida el ocho de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>4</sup>

11. **Contestación de la demanda.**<sup>5</sup> El Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, presentó el escrito de mérito el trece de febrero de dos mil diecisiete ante la oficina del Servicio Postal Mexicano.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 117 a 120 vuelta.

<sup>5</sup> *Ibidem*, 129 a 136.

<sup>6</sup> En términos de lo resuelto por esta Primera Sala en el recurso de reclamación 48/2017-CA en sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete.

12. El titular del Ejecutivo Local señaló:

a) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria en razón de que el actor no agotó, previamente, los recursos legales al momento en que, supuestamente, dejó de percibir los recursos federales.

b) El Municipio actor no propone argumento alguno para demostrar la omisión, pues se limita a señalar los fundamentos jurídicos en los cuales deviene su actuar.

c) El retraso en la entrega de recursos, no constituye una omisión, sino una entrega fuera del plazo de la ley; por ende, la demanda es extemporánea porque la omisión que se alega deriva de actos positivos en términos de la jurisprudencia P/J. 113/2010 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."; y, a partir del calendario de pagos, debió accionar el juicio constitucional de controversia desde el momento en que no recibió los recursos federales por parte del poder ejecutivo.

d) El Municipio actor no ha agotado la vía prevista en la ley para la solución del conflicto, porque el pago de intereses al que alude el Municipio promovente, se regula en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz y no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resulta aplicable al caso lo previsto en el artículo 5 de la referida normatividad, en cuanto a que los Municipios podrán dirigir sus inconformidades a la legislatura del estado, respecto de la aplicación de este ordenamiento. Por ende, no existe violación que afecte la esfera de competencias del Municipio ni al artículo 115 constitucional como lo dispone la jurisprudencia 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."

e) Se solicita el estudio oficioso de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse como lo dispone el criterio P/J. 31/96, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL

## JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL."

f) Los conceptos de invalidez propuestos por el Municipio de Jamapa son inatendibles, ante la improcedencia de su análisis.

13. **Referencia a la opinión del Procurador General de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

14. **Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos, el trámite respectivo, el quince de marzo de dos mil dieciocho<sup>7</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

15. **Radicación.** Mediante escrito de diez de abril de dos mil dieciocho,<sup>8</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo del trece siguiente.<sup>9</sup>

16. Finalmente, en proveído de dieciocho del mismo mes y año, la presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>10</sup>

## II. Competencia

17. 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 Jamapa y el Poder Ejecu-

<sup>7</sup> Fojas 240 a 241 del expediente en que se actúa.

<sup>8</sup> *Ibíd*em, foja 248.

<sup>9</sup> *Ibíd*em, foja 249.

<sup>10</sup> *Ibíd*em, foja 250.

tivo, ambos Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. 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<sup>11</sup> 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.

19. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados:

- La omisión de las autoridades demandadas en cumplir con su obligación constitucional de entregar el importe económico de las aportaciones del FISM-DF por \$1'637,172.30 (un millón seiscientos treinta y siete mil ciento setenta y dos pesos 30/100 M.N.) correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y los recursos del FORTAMUNDF de noviembre de dos mil dieciséis; así como el pago de los remanentes de bur-satilización del fideicomiso F-998, y los ingresos por concepto de FEFMPH de agosto a octubre de dos mil dieciséis.

- Resarcir económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las aportaciones federales, el pago de los intereses.

20. Sin embargo, esta Primera Sala no puede tener como omisión reclamada el pago que corresponde al mes de noviembre de dos mil dieciséis de FORTAMUNDF, ya que de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, número extraordinario 42 de veintinueve de enero de dos mil dieciséis se desprende que el pago relativo debió ser transferido al Municipio a más tardar el siete de diciembre de ese año. Por ende, si la demanda fue presentada el seis de diciembre de dos mil dieciséis, es evidente que la obligación de pago no era exigible al gobernador de Veracruz.

21. Aunado a esto, del oficio TES/1278/2017<sup>12</sup> emitido por el Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, se advierte

---

<sup>11</sup> "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."

<sup>12</sup> Fojas 173 a 174 del expediente.

que ha sido transferida la totalidad de las ministraciones relativas al ejercicio 2016, incluso los meses de noviembre y diciembre de la siguiente manera:

<b>CONCEPTO</b>	<b>MONTO</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 1 MES ENERO/2016	\$477,564.00	29-ene-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 2 MES FEBRERO/2016	\$477,564.00	29-feb-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 3 MES MARZO/2016	\$477,564.00	04-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 4 MES ABRIL/2016	\$418,542.00	29-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 5 MES MAYO/2016	\$477,564.00	31-may-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 6 MES JUNIO/2016	\$477,564.00	30-jun-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 7 MES JULIO/2016	\$477,564.00	29-jul-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 8 MES AGOSTO/2016	\$469,770.00	31-ago-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 9 MES SEPTIEMBRE/2016	\$477,564.00	10-nov-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 10 MES OCTUBRE/2016	\$469,892.00	10-nov-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 11 MES NOVIEMBRE/2016	\$469,756.00	07-dic-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 12 MES DICIEMBRE/2016	\$477,561.00	13-dic-16

22. Información, la que antecede, que se corrobora con los comprobantes de transferencia electrónica que el Poder demandado adjuntó a su contestación.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ibídem, fojas 193 a 204.

23. En razón de lo apuntado, debe sobreseerse en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria.<sup>14</sup>

24. De igual manera, sobre la petición de requerir al Poder Ejecutivo de Veracruz el pago por ingresos derivados del Fideicomiso F-998, esta Primera Sala sobresee en la controversia, al haberse planteado un argumento genérico que no quedó demostrado; así como por los ingresos correspondientes a agosto, septiembre y octubre de FORTAMUNDF al haber demostrado el ejecutivo su pago.

#### IV. Oportunidad

25. 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<sup>15</sup> 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.

26. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>16</sup> 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

---

<sup>14</sup> "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; y ..."

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

oficios 1975/2003 y 2125/2003,<sup>17</sup> 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.

27. En la controversia constitucional 20/2005<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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 98/2011<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.

29. En la controversia constitucional 37/2012<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.

30. En la controversia constitucional 67/2014<sup>24</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos

<sup>17</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>18</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>19</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>21</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>22</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>23</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>24</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

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.<sup>25</sup>

31. En la controversia constitucional 78/2014<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

32. 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.<sup>28</sup> 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.

33. En la controversia constitucional 73/2015<sup>29</sup> 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

<sup>25</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>26</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>27</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>28</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>29</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

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.

34. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>30</sup> 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,<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

35. De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

36. 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

<sup>30</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

<sup>31</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>32</sup> Foja 51 de la sentencia.

será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>33</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

37. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de la entrega total de los recursos provenientes del FISMDF correspondientes a agosto, septiembre y octubre, los cuales al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del poder ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo.

38. También observa esta Primera Sala que respecto a septiembre y octubre de FORTAMUNDF, aun cuando el actor no controvierte las ministraciones correspondientes por vicios propios en su calidad de conductas de índole positiva, sí se advierte que existe el pago extemporáneo de estas ministraciones y, en ese sentido, la demanda se presentó dentro del plazo de ley:

MES	FECHA DE PAGO	VENCIMIENTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMANDA
SEPTIEMBRE	10-nov-16	9-ene-17 <sup>34</sup>
OCTUBRE	10-nov-16	9-ene-17 <sup>35</sup>

39. Por lo anterior, en relación con el pago inoportuno correspondiente a agosto de dos mil dieciséis, procede sobreseer respecto de los intereses generados por pago tardío, en tanto la demanda resulta extemporánea.

<sup>33</sup> 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."

<sup>34</sup> Sin contar sábados ni domingos. Tampoco el 21 de noviembre de 2016, 1 de enero de 2017 (por haber sido domingo e inhábil) en términos del punto Primero del Acuerdo General 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece; ni el periodo del 15 al 31 de diciembre de 2016, que correspondió al período vacacional de este Alto Tribunal.

<sup>35</sup> Ídem.

40. Cabe señalar que 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 por esta Primera Sala desde el once de enero de dos mil diecisiete en la controversia constitucional 108/2014 y, recientemente, en sesión de once de abril de dos mil dieciocho en los expedientes de controversia constitucional 162/2016 y 184/2016. En consecuencia, la causal de improcedencia invocada por el poder demandado es infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda, en los términos antes señalados.

## V. Legitimación activa

41. El actor es el Municipio de Jamapa, Veracruz Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Juvencio Utrera López quien se ostentó con el carácter de síndico único municipal; carácter que se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de nueve de julio de dos mil trece,<sup>36</sup> así como con la relación de ediles que integran los ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del estado el tres de enero de dos mil catorce.<sup>37</sup>

42. En relación con la representación, el artículo 37, fracción I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>38</sup> 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.

43. 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 el criterio P/J. 52/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS

<sup>36</sup> Foja 17 del expediente en que se actúa.

<sup>37</sup> *Ibidem*, fojas 18 a 22.

<sup>38</sup> **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."

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO.<sup>39</sup>

44. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico de Jamapa posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

45. 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

46. En el auto de admisión de ocho de diciembre de dos mil dieciséis se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

47. Así, dicho Poder fue representado por Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador y representante del Poder Ejecutivo de esa entidad en términos de los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, quien, además, acreditó su personalidad con las copias certificadas de la Constancia de mayoría de fecha doce de junio de dos mil dieciséis<sup>40</sup> que le fue expedida por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave y el Acta de la sesión solemne de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave de

<sup>39</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.". Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo XI, abril de 2000, página 720.

<sup>40</sup> *Ibidem*, foja 138.

uno de diciembre de dos mil dieciséis, en la que el referido funcionario tomó protesta a su cargo como gobernador del estado,<sup>41</sup> por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

### **VII. Causas de improcedencia**

48. La causal propuesta, por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sobre la extemporaneidad de la demanda de controversia constitucional fue ya analizada en el apartado correspondiente, sin que se hubieran formulado diversas por el demandado.

49. Por otro lado, es infundada la causal de improcedencia a través de la cual el Ejecutivo señala que los actos reclamados son inexistentes, al no haberse demostrado que, durante su mandato, se hubiera incurrido en la omisión de entregar los recursos federales; pues tal argumento corresponde al fondo del asunto y, en consecuencia, no puede ser analizado como motivo de improcedencia en términos de la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

50. Aunado a lo señalado, la aseveración anterior no libera al ejecutivo –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

51. 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.

52. Tampoco esta Primera Sala, advierte de oficio la actualización de otros motivos de improcedencia salvo los que ya fueron abordados en esta ejecutoria.

### **VIII. Estudio de fondo**

53. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, fojas 141 a 149.

Veracruz Ignacio de la Llave–, ha incurrido en la omisión de la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

54. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>42</sup> 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.

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.

56. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres, y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto, se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>43</sup>

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.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Primera Sala, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

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.

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.<sup>44</sup>

59. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

60. Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

<sup>45</sup> 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 ADMI-

61. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios<sup>46</sup> el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

62. El artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

63. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

64. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

65. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de

---

NISTRACIÓN 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.

<sup>46</sup> 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 Estados, Municipios y Distrito Federal, establece, respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>

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

---

<sup>47</sup> **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. ..."

<sup>48</sup> 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.

monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También, deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

66. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal, también, establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

67. Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>49</sup>

**68. Omisión en el pago de participaciones y aportaciones federales.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Primera Sala concluye que las autoridades demandadas incurrieron en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que se le atribuyó. En efecto, de las documentales que la autoridad demandada exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, en efecto, no entregó al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

69. De las documentales exhibidas de las participaciones federales a Municipios, expedidas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave se desprende que de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado las participaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración.

70. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las

---

<sup>49</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

participaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre al Municipio actor.

71. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Jamapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas no se ha observado, como a continuación se demostrará.

72. En ese sentido, debe decirse que La Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el artículo 32, segundo párrafo en relación con el artículo 35<sup>50</sup> establece que los Estados

---

<sup>50</sup> **Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

**Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: ..."

**Artículo 35.** Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

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.

73. De las constancias exhibidas al expediente por el director general Jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante el oficio TES/1278/2017 ya señalado, el tesorero local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	417,433.97	18-feb-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	417,433.97	04-mar-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	417,433.97	29-abr-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	417,433.97	31-may-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	417,433.97	30-jun-16
FIDEICOMISO FAIS(F977)	417,433.97	01-jul-16
FIDEICOMISO FAIS(F977)	417,433.97	31-ago-16

74. De igual modo, en ese mismo oficio, el tesorero informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad el veintinueve de agosto, veintiséis de septiembre y veintinueve de octubre.

"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."

tisiete de octubre de ese año, respectivamente, a lo cual acompañó los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la referida Secretaría de Hacienda.

75. 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 del año dos mil dieciséis, que a continuación se detallan:

FONDO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	417,433.97
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	417,434.97
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	417,433.97

76. Por tanto, tal como 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, en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

77. Luego, se ordena la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local.

78. 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, se estableció lo siguiente:

**"DECIMO.** 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 Gene-

rales 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:**

<b>FORTAMUNDF</b>				
<b>MES</b>	<b>FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO</b>	<b>FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS</b>	<b>FECHA DE DEPÓSITO</b>	<b>DÍAS FUERA DEL PLAZO</b>
Septiembre	30	7 de octubre	10 de noviembre	34
Octubre	31	4 de noviembre	10 de noviembre	6
<b>FISMDF</b>				
<b>MES</b>	<b>FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO</b>	<b>FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS</b>	<b>FECHA DE DEPÓSITO</b>	<b>DÍAS FUERA DEL PLAZO</b>
Enero	29	8 de febrero	18 de febrero	10
Febrero	29	7 de marzo	4 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22
Abril	29	6 de mayo	31 de mayo	25
Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	01 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	554 <sup>51</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	524 <sup>52</sup>
Octubre	31	4 de noviembre	---	507 <sup>53</sup>

<sup>51</sup> A la fecha del cierre de instrucción, el quince de marzo de dos mil dieciocho, al no haber sido demostrado lo contrario por el poder demandado.

<sup>52</sup> Ídem.

<sup>53</sup> Ídem.

79. De igual manera, aun cuando existe el pago de las aportaciones de FORTAMUNDF de septiembre y octubre de dos mil dieciséis y ello no fue impugnado, lo cierto es que el Poder Ejecutivo Local hizo las transferencias de forma tardía; circunstancia que genera consecuencias jurídicas en la hacienda municipal.

80. De conformidad con lo expuesto, se concluye 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 no han sido entregados al Municipio actor y, los que fueron transferidos, lo son de forma extemporánea; por lo que es inconcusa la violación a su autonomía hacendaria.

81. 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.

82. 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.

83. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>54</sup> de la cual derivó la jurisprudencia P/J. 46/2004, "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS.

---

<sup>54</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.<sup>155</sup>

### IX. Efectos

84. 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 FIS MDF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y los intereses relativos; así como el pago de intereses del FORTAMUNDF de septiembre y octubre.

85. Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente en cuanto a que sean suministradas las participaciones federales reclamadas, 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.

---

<sup>55</sup> 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.

86. 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.

87. 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 de los actos señalados en el apartado tercero de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz 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; así como los intereses moratorios correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en los términos del apartado octavo y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y la presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P/J. 82/2001, P/J. 113/2010, P/J. 136/2001 y P/J. 92/99 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIII, junio de 2001, página 579; XXXIII, enero de 2011, página 2716; XV, enero de 2002, página 917, y X, septiembre de 1999, página 710, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 227/2016.

En la sesión del trece de junio de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 227/2016, en la que el Municipio de Jamapa, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave demandó, de entre otras autoridades, al Poder Ejecutivo de la Entidad la omisión de entregar las 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 y del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) correspondiente al mes de noviembre de dos mil dieciséis y el remanente de bursatilización del fideicomiso F-998 y los ingresos por concepto de FEFMPH, de agosto a octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses.

En dicha sesión, en lo que a este voto interesa, se resolvió considerar a los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, como omisivos lo que se entendió como actos negativos en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza de momento a momento.<sup>1</sup>

Bajo este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses.

Sin embargo, no puedo compartir que se consideren los actos impugnados como omisivos, ya que en mi opinión, dichos actos no son negativos sino positivos, pues se trata de retenciones de recursos federales y el cómputo para la promoción de la controversia en contra de los mismos debe hacerse a partir de la fecha cierta señalada en el calendario publicado en el periódico oficial de la entidad.

El entendimiento de los actos impugnados por la mayoría de la Sala impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones implica que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

---

<sup>1</sup> En este punto se obtuvo una mayoría de cuatro votos de los señores ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la ministra Piña Hernández en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto parte de las determinaciones de pago a las que se condenaron.

En este sentido y tomando en cuenta las fechas señaladas en el calendario de pagos, comparto la condena al pago del mes de octubre de dos mil dieciséis del FISMDF, porque esta impugnación, en mi opinión, se hizo de manera oportuna de acuerdo con el calendario de pagos. Asimismo, comparto la condena al pago de los intereses respectivos de dicho concepto. De igual manera, comparto la condena al pago de los intereses del FORTAMUNDF por la entrega tardía, ya que es considerado como acto positivo.

En cambio, no comparto el pago de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis del FISMDF, justamente por haber sido extemporánea su impugnación, ya que la demanda se presentó el seis de diciembre de dos mil dieciséis, después del veinticinco de octubre y veinticuatro de noviembre para considerar la demanda como oportuna, ya que las fechas de radicación al Municipio fueron el siete de septiembre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticinco de octubre siguiente, y el siete de octubre, venciendo el plazo para su impugnación el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

En estas condiciones, dejo a salvo mi opinión, respecto del entendimiento de los actos omisivos que consideró la mayoría de ministros de la Primera Sala, reiterando el voto que formulé en la controversia constitucional 135/2016, fallada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 227/2016.

En sesión de trece de junio de dos mil dieciocho, se resolvió por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 227/2016, promovida por el Municipio de Jamapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo Local, con motivo de la omisión en la entrega, así como el pago tardío de diversas aportaciones y participaciones federales a las que se tenían derecho.

Si bien coincido, con el sentido de dicha votación, me permito aclarar y profundizar las razones de mi voto, apartándome de ciertas consideraciones que no comparto.

**I. Razones de la sentencia.** Del escrito de demanda, el Municipio actor señaló como acto impugnado que la autoridad demandada le adeudaba el mes de noviembre, del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

En razón de lo anterior, al advertirse, de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, número 42, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, que el pago relativo debió ser transferido al Municipio el siete de diciembre de dos mil dieciséis, se concluyó que la obligación de pago no era exigible al momento de la presentación de la demanda –seis

de diciembre de dos mil dieciséis—. En razón de ello, se decretó el sobreseimiento del acto reclamado, en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria.

Posteriormente, en el párrafo 38 de la sentencia, la mayoría señala que aun cuando el actor no controvertió las ministraciones por vicios propios en su calidad de conductas de índole positiva, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, relativos al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se advertía, el pago extemporáneo de dichas ministraciones.

**II. Consideraciones del voto concurrente.** Respetuosamente, emito este voto por lo que respecta a las consideraciones antes descritas. De esta forma, considero que es incorrecta la precisión relativa a que el municipio actor no reclamó la entrega de los recursos de dicho fondo, relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como el pago de los intereses generados con motivo de la entrega tardía, toda vez que de la lectura integral de la demanda, se advierte que la parte actora solicitó se declarara la invalidez de dichos actos.

Al respecto, el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz, acreditó haber cubierto las ministraciones al Municipio actor, correspondientes a dichos meses, como se detalla en la siguiente tabla:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FONDO DE FORTALECIMIENTO PAGO NO. 8 MES AGOSTO/2016	\$469,770.00	31-ago-16
FONDO DE FORTALECIMIENTO PAGO NO. 9 MES SEPTIEMBRE/2016	\$477,564.00	10-nov-16
FONDO DE FORTALECIMIENTO PAGO NO. 10 MES OCTUBRE/2016	\$469,892.00	10-nov-16

De lo que se concluye que, la omisión impugnada no existía al momento de la presentación de la demanda, no obstante, al entregarse de manera tardía, dichos montos, resulta claro que es procedente condenar el pago de intereses —por así haberlo impugnado el actor—, de los meses de **septiembre y octubre** al ser oportuno su reclamo, no así, respecto del **mes de agosto**.

Por lo expuesto, respetuosamente, difiero de las consideraciones de la mayoría, toda vez que parece que se realizó un estudio oficioso en cuanto al reclamo del pago de intereses relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, sin embargo, aun cuando se hubiera tenido como efectivamente impugnado, el sentido del fallo seguiría siendo el mismo, es decir, declarar parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. Se terminó de editar el 28 de junio de 2019. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

